

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAH DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 7 TAHUN 2013  
TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA INSPEKTORAT, BADAN  
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN LEMBAGA TEKNIS  
DAERAH PROVINSI LAMPUNG DALAM PERSPEKTIF SIYASAH  
(Studi di Inspektorat Provinsi Lampung)**



**Skripsi**

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H) Dalam Ilmu Syari'ah**

**Oleh:**

**PANDANI ELISA**

**NPM: 1621020122**

**Program Studi: Siyasaah Syari'ah**

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG  
1441 H/2021 M**

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAH DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 7 TAHUN 2013  
TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA INSPEKTORAT, BADAN  
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN LEMBAGA TEKNIS  
DAERAH PROVINSI LAMPUNG DALAM PERSPEKTIF SIYASAH  
(Studi di Inspektorat Provinsi Lampung)**

**Skripsi**

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H) Dalam Ilmu Syari'ah**

**Oleh:**

**PANDANI ELISA**

**NPM. 1621020122**

**Jurusan: Siyasa Syari'ah (Hukum Tata Negara)**

**Pembimbing I: Prof. Dr. H. Faisal, S.H., M.H**

**Pembimbing II: Drs. H. Irwantoni, M.Hum**

**FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
RADEN INTAN LAMPUNG  
1442 H/2021 M**



## ABSTRAK

Penelitian ini berjudul “*Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung Dalam Perspektif Siyasah*” (Studi di Inspektorat Provinsi Lampung). Untuk terciptanya *good government*, maka penting adanya efektivitas dan efisiensi dari setiap lembaga pemerintahan. Untuk itu, diperlukan partisipasi dari seluruh anggota masyarakat, khususnya lembaga pengawasan guna melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap instansi pemerintah.

Penelitian ini termasuk penelitian lapangan (*Field Research*) dimana Peneliti melakukan penelitian di Inspektorat Lampung, dengan menggunakan penelitian deskriptif dengan memberikan gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan hasil penelitian, bertujuan sebagai landasan teori untuk pemandu agar fokus penelitian sesuai fakta di lapangan. Metode yang digunakan oleh peneliti yaitu menggunakan metode deskriptif yang dimana peneliti mendeskripsikan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti. Sebagaimana adanya Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung. Dalam pentas sejarah dunia dapat dilihat bahwa baik buruknya negara tergantung dengan sistem pemerintahan. Al-qur'an secara tegas telah menetapkan keharusan adanya pemerintahan. Allah Swt memerintahkan Rasulullah Saw untuk membiasakan dan melatih diri dalam urusan pemerintahan. Melalui suatu kebijakan pembinaan dan pengawasan yang komprehensif, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif. Dalam Al-Qur'an menjelaskan bahwa kepemimpinan dalam siyasah dusturiyah dapat disesuaikan dengan setiap zaman.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan pelaksanaan pembentukan kualitas aparatur pemerintahan, maka ditunjuklah inspektorat selaku badan pengawas internal pemerintah kabupaten/kota untuk mengawasi kinerja pemerintah, pada kegiatan pembangunan, kegiatan kepegawaian, dan pelayanan pada masyarakat. Permasalahan dalam penelitian ini adalah 1) bagaimana inspektorat provinsi Lampung melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap instansi pemerintah provinsi Lampung 2) apa saja kendala yang dihadapi inspektorat provinsi Lampung dalam pembinaan dan pengawasan terhadap instansi pemerintahan berdasarkan perda Nomor 7 Tahun 2013 3) bagaimana pembinaan dan pengawasan inspektorat provinsi Lampung terhadap perda Nomor 7 Tahun 2013 ditinjau dari siyasah dusturiyah.



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

*Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp. 0721 703260*

**PERNYATAAN ORISINILITAS**

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Pandani Elisa

Npm : 1621020122

Jurusan : Siyasah Syar'iyah (Hukum Tata Negara)

Judul Skripsi : Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung Dalam Perspektif Siyasah (Studi di Inspektorat Provinsi Lampung).

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan merupakan hasil orisinal penulis, tidak mengandung materi yang telah dipublikasikan oleh orang lain kecuali diakui dengan referensi yang dibuat dalam teks. Jika kemudian hari terbukti bukan hasil karya sendiri, maka saya siap ditindak dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 16 November 2020

Saya yang menyatakan,



  
**PANDANI ELISA**  
NPM. 1621020122





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

***Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp. 0721 703260***

**PERSETUJUAN**

**Nama : Pandani Elisa**

**NPM : 1621020122**

**Jurusan : Syiasah Syar'iyah**

**Fakultas : Syari'ah**

**Judul Skripsi : Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Perda Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tatakerja, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung Dalam Perspektif Syiasah.**

**MENYETUJUI**

**Untuk dimunaqasyahkan dan dipertahankan dalam Sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.**

**Pembimbing I**

**Prof. Dr. H. Faisal, S.H., M.H.**  
**NIP. 195512251985031002**

**Pembimbing II**

**Drs. H. Irwantoni, M.Hum**  
**NIP. 196010211961031003**

**Ketua Jurusan**

**Frenki S.E., M.Si.**  
**NIP. 198003152009011017**





**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)  
RADEN INTAN LAMPUNG  
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Letkol. H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp (0721) 703260

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul “Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung Dalam Perspektif Siyasah” (Studi di Inspektorat Provinsi Lampung)” disusun oleh, Pandani Elisa, NPM : 1621020122 program studi Siyasah Syar’iyyah (Hukum Tata Negara). Telah di ujikan dalam sidang Munaqosyah di Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung.

**TIM PENGUJI**

Ketua : M. Yasir Fauzi, Sag., MH.

Sekretaris : Dani Amran Hakim, S.H., M.H.

Penguji I : Dr. Liky Faizal, S.Sos., MH.

Penguji II : Prof. Dr. H. Faisal, SH., MH.

Penguji III : Drs. H. Irwantoni, M. Hum.

*(Handwritten signatures of the examiners and the Dean, each followed by a dotted line for a stamp.)*



**Mengetahui  
Dekan Fakultas Syariah**

**Dr. H. Khairuddin, M.H**  
**NIP. 196210221993031002**



## MOTTO

وَقَالَ لَهُمْ نَبِيُّهُمْ إِنَّ اللَّهَ قَدْ بَعَثَ لَكُمْ طَالُوتَ مَلِكًا قَالُوا أَنَّى يَكُونُ لَهُ  
الْمُلْكُ عَلَيْنَا وَنَحْنُ أَحَقُّ بِالْمُلْكِ مِنْهُ وَلَمْ يُؤْتَ سَعَةً مِّنَ الْمَالِ قَالَ  
إِنَّ اللَّهَ أَصْطَفَاهُ عَلَيْكُمْ وَزَادَهُ بَسْطَةً فِي الْعِلْمِ وَالْجِسْمِ ۖ وَاللَّهُ يُؤْتِي  
مُلْكُهُ مَن يَشَاءُ ۚ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

“Sesungguhnya Allah telah mengangkat Thalut menjadi rajamu.” mereka menjawab: “Bagaimana Thalut memerintah Kami, Padahal Kami lebih berhak mengendalikan pemerintahan daripadanya, sedang diapun tidak diberi kekayaan yang cukup banyak?” Nabi (mereka) berkata: “Sesungguhnya Allah telah memilih rajamu dan menganugerahinya ilmu yang Luas dan tubuh yang perkasa.” Allah memberikan pemerintahan kepada siapa yang dikehendaki-Nya. Dan Allah Mahasa Luas pemberian-Nya lagi Maha mengetahui.”

(QS. al-Baqarah: 247)



## **PERSEMBAHAN**

Skripsi sederhana ini dipersembahkan dan didedikasikan sebagai bentuk ungkapan rasa syukur, tanda cinta dan kasih sayang, serta hormat yang tak terhingga kepada:

1. Untuk Bapaku tercinta Pairin dan Mamaku tercinta Ela, atas segala jasa, pengorbanan, do'a, motivasi, dukungan moril dan materil serta curahan kasih sayang yang tak terhingga, sehingga dengan upayaku bisa membuat bapak dan mama bangga.
2. Untuk Saudara tercinta Mbaku Pipit Elpanis dan Kakak Iparku Wahyu Irawan yang sudah memberi dorongan semangat, do'a, dan dukungan moril maupun materil, serta kasih sayang yang tak terhingga.
3. Tanteku Salha dan Keponakanku Tersayang Ilham Pratama dan Ilana Husna Putri Irawan
4. Untuk seluruh keluarga besarku yang ada di Bandar Lampung.
5. Almamater tercinta Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

## **RIWAYAT HIDUP**

Nama Pandani Elisa, dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 03 Agustus 1997, anak ke dua dari pasangan Pairin dan Ela. Pendidikan dimulai dari SD Negeri 2 Waylunik Bandar Lampung pada tahun 2004 dan SD Negeri 4 Sumberejo pada tahun 2009 selesai tahun 2010. Melanjtkan pendidikan menengah pertama pada SMP Negeri 13 Bandar Lampung pada tahun 2010 dan selesai pada tahun 2013. Melanjutkan pendidikan pada jenjang menengah pada SMA Negeri 7 Bandar Lampung pada tahun 2013 dan selesai pada tahun 2016. Dan pada tahun yang sama melanjutkan pendidikan kejenjang pendidikan tinggi, pada Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Intan Lampung dimulai pada semester 1 Tahun Akademik 1437 H/2016 M, mengambil program studi Siyasaah Syari'ah (Hukum Tata Negara) di Fakultas Syari'ah dan Hukum Pada tahun 2016 dan lulus pada tahun 2020.

Selama menjadi mahasiswa, aktif dikegiatan ekstra Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung.

Bandar Lampung, 10 Desember 2020  
Yang Membuat,

Pandani Elisa



## **KATA PENGANTAR**

Segala puji beserta syukur kehadirat Allah SWT atas rahmat, hidayat dan karunia-Nya yang telah dilimpahkan berupa ilmu pengetahuan, kesehatan dan petunjuk, sehingga skripsi ini yang berjudul “PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 7 TAHUN 2013 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA INSPEKTORAT, BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN LEMBAGA TEKNIK DAERAH PROVINSI LAMPUNG DALAM PERSPEKTIF SIYASAH” (Studi di Inspektorat Provinsi Lampung) dapat diselesaikan dengan baik. Salawat serta salam yang senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, para sahabat, dan pengikut-pengikut yang setia.

Tujuan penulisan skripsi ini untuk melengkapi tugas perkuliahan dan sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang siyasah syari’ah pada Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Tak lupa penulis ucapkan terimakasih yang sedalam-dalamnya atas bantuan dan motivasi dari semua pihak dalam proses penyelesaian skripsi ini. Oleh karenanya ungkapan terimakasih penulis persembahkan setulus-tulusnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. KH. Moh Mukri, M. Ag selaku Rektor Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang telah memberikan kesempatan kepada penulis menimba ilmu pengetahuan di kampus tercinta ini.
2. Bapak Dr. H. Khairuddin, M.H, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang senantiasa mengayomi mahasiswa/i.

3. Bapak Dr. H. A Kumedi Jafar, S. Ag., M.H, selaku Wakil Dekan 1 Fakultas Syari'ah yang telah memberikan saran dan inspirasi dalam penyusunan judul skripsi ini.
4. Bapak Frenki, M.Si , selaku Ketua Program Studi Siyasah Syari'ah dan Hervin Yoki Pradikta, M.H.I., selaku sekretaris jurusan Siyasah Syari'ah yang senantiasa tanggap terhadap kesulitan mahasiswa/i.
5. Bapak Prof. Dr. H. Faisal, S.H., M.H dan Bapak Drs. H. Irwantoni, M.Hum masing-masing selaku Pembimbing I dan Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu dan senantiasa memberikan arahan, bimbingan, serta motivasi hingga skripsi ini selesai.
6. Bapak Lupi Paliandra, SE.,M.Si, selaku kasubbag umum dan keuangan yang memberikan kemudahan dalam memperoleh data dalam penyelesaian skripsi.
7. Antika Dewi,S.STP, atas segala keramahannya yang senantiasa memberikan kemudahan dalam melakukan penelitian.
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syari'ah atas ilmu dan petuah dan motivasi yang telah diberikan.
9. Para Staf Karyawan Fakultas Syari'ah yang selalu memberikan bantuan dan kemudahan dalam pengurusan baik administrasi dan lain sebagainya.
10. Pimpinan dan Karyawan Perpustakaan Fakultas Syari'ah dan Universitas yang telah memberikan pelayanan yang baik dalam memperoleh informasi, data, referensi, dan lain-lain.



11. Mama dan Bapak yang selalu memberikan perhatian, doa, dukungan, serta kasih sayangnya.
12. Penyemangatku Mark Lee yang telah banyak memberi semangat.
13. Saudara-saudaraku tercinta, yang selalu memberikan dukungan.
14. Sahabat kecilku Dede Rosa Liani dan Nina Novi Yani
15. Sahabat Terpengertianku Nurul Aini Fadilah, Fitriyani Fauzi, Shinta Oktriarzy, Ayub Engghar Tama dan Novaldi Catur Prakoso.
16. Sahabat-sahabatku yang berharga di masa perkuliahan Ayu Endar Kinasih, Intan Novita Sadewa, Sintia Rahmi, Tri Oktaviani, Mutia Resta Eliska, M.Rizal Ismail, M.Irvan Rapido, Muhammad Jaka Limtera, Ariyansyah, Eggy Leo Winardo, Sasqia Fitri Mulyani, Eka Sahputra Jaya, Muhammad Hatta, Julio Syahrezi, Saras Salsabil, Nindy Adriani Rifanda dan Bagus Ramadhi.
17. Organisasi Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia Rayon Syariah Komisyariat UIN Raden Intan Lampung beserta Abang, Mba-mba dan Adik-adiku tersayang.
18. Mahasiswa Syari'ah angkatan 2016 terkhusus HTN kelas B, KKN 197 & 196 Sirnagalih yang telah memberikan semangatnya.

Demikianlah mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi peneliti khususnya dan pembaca pada umumnya, semoga Allah melimpahkan pahala yang berlipat ganda atas bantuan yang telah diberikan kepada peneliti dalam menyelesaikan skripsi maupun studi di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Aamiin Yarobbal Alamin.

Bandar Lampung, 10 Desember 2020

Penulis,

**PANDANI ELISA**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
ABSTRAK .....	ii
SURAT PERNYATAAN .....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iv
PENGESAHAN .....	v
MOTTO .....	vi
PERSEMBAHAN.....	vii
RIWAYAT HIDUP .....	viii
KATA PENGANTAR .....	ix
DAFTAR ISI.....	xiii

## BAB 1 PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul .....	1
B. Alasan Memilih Judul .....	3
C. Latar Belakang Masalah .....	4
D. Fokus Penelitian.....	11
E. Rumusan Permasalahan .....	11
F. Tujuan Penelitian .....	12
G. Signifikansi Penelitian .....	12
H. Metode Penelitian .....	13

## BAB II KAJIAN TEORI

A. Konsep Siyasah Dusturiyah .....	22
1. Pengertian Siyasah Dusturiyah.....	22
2. Lingkup Kajian Siyasah Dusturiyah .....	23
3. Pembinaan dan Pengawasan dalam Siyasah Dusturiyah.....	49
B. Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	49
1. Pengertian Pembinaan dan Pengawasan .....	49
2. Pembinaan dan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintah daerah .....	55
3. Pembinaan dan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Perda Nomor 7 Tahun 2013 .....	59
C. Tinjauan Pustaka.....	61

## BAB III DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	66
1. Kantor Inspektorat .....	66
2. Sejarah Berdirinya Inspektorat Provinsi Lampung .....	69
3. Tugas dan Fungsi Inspektorat Provinsi Lampung .....	71
4. Visi dan Misi Inspektorat Provinsi Lampung.....	72

5. Struktur Organisasi Inspektorat Provinsi Lampung .....	73
6. Jenis Pemeriksaan.....	74
B. Deskripsi Data Penelitian.....	74
1. Penerapan Perencanaan Pembinaan dan Pengawasan Inspektorat Provinsi Lampung .....	74
2. Faktor Penunjang dan Penghambat dalam Pembinaan dan Pengawasan diInspektorat .....	77

#### **BAB IV Analisi Penelitian**

A. Penerapan Peraturan Daerah Lampung Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.....	79
B. Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pembinaan dan Pengawasan.....	81

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	86
B. Rekomendasi.....	87

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN-LAMPIRAN**

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Penegasan Judul

Judul merupakan daya tarik pertama proposal. Karena judul yang menarik, unik, dan mutakhir lebih mengundang untuk dibaca. Judul mendeskripsikan isi proposal, seperti variabel yang diteliti, lokasi, waktu dan responden penelitian.

<sup>1</sup>Judul karya ilmiah ini adalah **“Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung Dalam Perspektif Siyash (Studi di Inspektorat Provinsi Lampung)”**.

Untuk menghindari kesalahan pahaman dalam memahami judul ini maka penulis perlu menjelaskan istilah-istilah yang terdapat dalam judul ini yaitu sebagai berikut:

**Pembinaan dan Pengawasan**, Pembinaan adalah usaha atau tindakan untuk menugaskan unit kerja dilingkungan sesuai dengan fungsi dan kewenangan yang dilaksanakan secara efisiensi dan efektif serta koordinatif sebagai sebuah perbaikan terhadap pola kehidupan yang direncanakan. Dan untuk Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran teknis masing-masing sesuai dengan fungsi dan kewenangannya untuk dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan.

---

<sup>1</sup> Wijayanti, Sri Hapsari, dkk, Bahasa Indonesia: *Penulisan dan Pengujian Karya Ilmiah*, ( Jakarta:Rajawali Pers, 2015), h.236.



**Pemerintah Daerah** adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>2</sup>

**Perda** adalah Peraturan Perundangan-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota).

**Perda Lampung Nomor 7 Tahun 2013** adalah peraturan daerah lampung yang dibuat oleh pemerintah daerah provinsi lampung guna penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat berjalan dengan baik, optimal, dan efektif.

**Organisasi dan Tatakerja**, Organisasi adalah lembaga yang anggotanya terdiri atas peraturan pemerintahan resmi dan lembaga-lembaga bangsa. Tatakerja adalah cara-cara melaksanakan kerja yang seefisien mungkin mengenai sesuatu pekerjaan dengan mempertimbangkan tujuan, fasilitas, tenaga kerja, waktu dan lain-lain yang tersedia.<sup>3</sup>

**Inspektorat** adalah (itjen) unsur pengawas pada kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan internal dilingkungan kementerian. Inspektorat juga ialah jabatan tertinggi di kota madya.

**Badan Perencanaan Pembangunan Daerah** adalah lembaga teknis daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin

---

<sup>2</sup> Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 383.

<sup>3</sup> “Kamus Besar Bahasa Indonesia” ( <https://kbbi.web.id/>, Diakses pada 14 Oktober 2019, 2019).

oleh seorang kepala badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada gubernur.

**Lembaga Teknis Daerah** adalah unsur pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

**Perspektif** adalah sudut pandang yang mempengaruhi persepsi seseorang sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi tindakan seseorang dalam situasi tertentu.

**Siyasah** adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>4</sup>

Berdasarkan beberapa istilah yang terdapat dalam judul skripsi ini dapat disimpulkan sebagai upaya mengkaji bagaimana pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah menurut perda nomor 7 tahun 2013 tentang organisasi dan tatakerja inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah dan lembaga teknis daerah provinsi lampung dalam perspektif siyasah.

## **B. Alasan Memilih Judul**

Adapaun alasan-alasan penulis tertarik dalam memilih dan menentukan judul tersebut adalah:

1. **Alasan Objektif**, alasan objektifnya adalah dengan melihat adanya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan inspektorat terhadap instansi/satuan kerja dilingkungan pemerintah provinsi menurut perda nomor 7 tahun 2013 tentang organisasi dan tatakerja inspektorat, badan

---

<sup>4</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah, *Kontekstual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 3.

perencanaan pembangunan daerah dan lembaga teknis daerah provinsi lampung. Inspektorat menjalankan pengawasan intern melalui pimpinan dan unit organisasi yang berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Setelah itu inspektorat bertanggung jawab langsung kepada gubernur. Proposal ini akan menjelaskan bagaimanakah dalam perspektif siyasah pembangunan dan pengawasan tersebut dijalankan.

2. **Alasan Subjektif**, ditinjau dari aspek pembahasan judul ini sesuai dengan disiplin ilmu yang penulis pelajari dibidang Siyasah Fakultas Syariah Universitas Islam Negri Raden Intan Lampung serta didukung oleh tersedianya data-data literatur yang dibutuhkan dalam penulisan skripsi kali ini.

### C. Latar Belakang Masalah

Siyasah *dusturiyah* adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga di bahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legilasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>5</sup> Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari Bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, h. 177.

<sup>6</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, h. 281.

Siyasah dusturiyah mempunyai permasalahan di dalamnya yaitu permasalahan hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta lembaga-lembaga yang ada di dalam masyarakatnya.<sup>7</sup> *Fiqh Siyasah Dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari 2 hal pokok: *pertama*, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqoridu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan mengubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Dilihat dari sisi lain fiqh siyasah termasuk ke dalam bidang *siyasah tasri'iyah* di dalamnya terdapat persoalan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslim dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan peraturan daerah.<sup>8</sup>

Fiqh Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: *pertama*, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Sumber fiqh dusturi *pertama* adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran Al-Quran. Kemudian *kedua* adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.<sup>9</sup> Ketiga, adalah

---

<sup>7</sup> Prof. H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47.

<sup>8</sup> *ibid*, h. 48.

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 53-54.



kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. *Keempat*, adalah hasil ijtihad para ulama. Dan sumber *kelima*, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis.

Didalam ajaran Islam juga menjelaskan bahwa kepemimpinan dalam siyasah dusturiyah dapat disesuaikan dengan setiap zaman. Dalam kamus A-Mu'jam Al-Wasith disebutkan:

وَقِيَادَتُهُمْ... وَ سَاسَ : الْأُمُورَ دَبَّرَهَا وَ قَامَ بِإِصْلَاحِهَا  
سَاسَ لِنَاسٍ سِيَاسَةً تَوَى رِيَاسَتَهُمْ

*“Memegang kepemimpinan dan kepengurusan mereka. Mengatur perkara-perkara dan mengelolanya hingga menjadi baik”.*<sup>10</sup>

Dengan pelaksanaan pembentukan kualitas aparatur pemerintahan, maka ditunjuklah inspektorat selaku badan pengawasan internal pemerintah kota untuk mengawasi kinerja pemerintah, pada kegiatan pembangunan, kegiatan kepegawaian, dan pelayanan pada masyarakat.

Berpijak dari uraian tersebut, untuk menjawab persoalan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang jelas dalam upaya mencari landasan teori bagi hukum Islam masa kini. Penyusun merasa bahwa persoalan ini menjadi perlu di kaji secara mendalam, agar dalam realitanya

---

<sup>10</sup> “Mari Belajar Siyasah Syar’iyah ( Bag. 1 )”  
( <https://m.kiblat.net/2015/12/05/mari-belajar-siyasah-syariyah-bag-1/>, 14 Oktober 2019, 2019)

dapat dipraktikan dengan berpegang pada aturan-aturan hukum Islam, sehingga tidak ada keraguan bagi umat Islam. Khususnya terhadap ketertiban dan kemaslahatan peraturan perundang-undangan.

Untuk terciptanya *good government*, maka penting adanya efektivitas dan efesiensi dari setiap lembaga pemerintahan. Pada era otonomi daerah pemerintah daerah memiliki fungsi yang luas dalam upaya membentuk pemerintahan Indonesia atas dasar penerapan *good governance*. Artinya, baik buruknya bergantung pula pada bagaimana pelaksanaan Administrasi Pemerintah tersebut.<sup>11</sup> Untuk itu, diperlukan partisipasi dari seluruh anggota masyarakat, khususnya lembaga pengawasan guna melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap instansi pemerintah. Pengawasan merupakan unsur penting dalam proses manajemen pemerintahan. Berperan sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan. Otonomi daerah merupakan perwujudan strategi pembangunan partisipatif guna memberikan kesempatan masyarakat di suatu daerah untuk berpartisipasi dan bertanggung jawab bersama dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri atau daerah-daerah otonom. Inspektorat dianggap sebagai tangan kanan kepala daerah yang lebih dulu melakukan fungsi pengawasan sebelum pemeriksaan eksternal dilakukan. Guna mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka di setiap institusi pemerintah

---

<sup>11</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuasa Cendikia, Bandung, 2014, h. 30.

dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara khusus melaksanakan fungsi pengawas. Lembaga pengawasan internal pemerintah adalah lembaga yang dibentuk dan secara interen merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang pengawasan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan inspektorat.

Secara umum pembinaan disebut sebagai sebuah perbaikan terhadap pola kehidupan yang direncanakan. Setiap manusia memiliki tujuan hidup tertentu dan ia memiliki keinginan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Apabila tujuan hidup tersebut tidak tercapai maka manusia akan berusaha untuk menata ulang pola kehidupannya. Secara konseptual, pembinaan atau perkuasaan (*empowerment*), berasal dari kata 'power' (kekuasaan atau kebudayaan). Pembinaan secara etimologi berasal dari kata bina. Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik. Dalam pelaksanaan konsep pembinaan hendaknya didasarkan pada hal bersifat efektif dan pragmatis dalam arti dapat memberikan pemecahan persoalan yang dihadapi dengan sebaik-baiknya, dan pragmatis dalam arti mendasarkan fakta-fakta yang ada sesuai dengan kenyataan sehingga bermanfaat karena dapat diterapkan dalam praktek. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan. Konsep pengawasan menunjukkan fungsi dari bagian manajemen, pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas

kepada pihak dibawahnya. Menurut Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013 Pembinaan dan Pengawasan adalah tugas yang diberikan kepada instansi-intansi yang berada di lingkungan kerja pemerintah provinsi sesuai mandat dan pengembanannya masing-masing.

Berdasarkan pertimbangan pemerintah agar penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat berjalan dengan baik, optimal dan efektif, perlu membentuk Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.

Di dalam Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung pasal 5 ayat ke 3 yang berbunyi “Inspektur Pembantu Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f masing-masing dipimpin oleh seorang Inspektur Pembantu yang membawahi wilayah kerja pembinaan dan pengawasan pada instansi/satuan kerja dilingkungan pemerintah provinsi yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Inspektur”. Hal ini perlu digaris bawahi bagaimana tatanan cara inspektur dalam pembinaan dan pengawasan kepada instansi/satuan kerjanya. Dengan pembagian peraturan seperti ini terlihat berjalan optimal, dengan adanya susunan-susunan organisasi inspektorat.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013, *Op. Cit*, Pasal 5 ayat (3 ).



Di Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung terdiri dari Inspektorat Provinsi, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah, Badan Ketahanan Pangan Daerah, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Daerah, Badan Pengelolaan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Daerah, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, Badan Kepegawain Daerah, Badan Pendidikan dan Latihan Daerah, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja, Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Hi. Abdul Moeloek, Rumah Sakit Jiwa Daerah dan Kantor Sandi Daerah.

Sebagaimana Bab IV Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 19 menerangkan, (1) Penyelenggaraan pemerintahan adalah presiden dibantu oleh (satu) orang wakil presiden, dan oleh menteri negara. (2) Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah dan DPRD.<sup>13</sup>

Penjelasan pasal 19 ayat (2) yang dimaksud dengan “ Penyelenggaran pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah dan DPRD” dalam kebijakan ini DPRD Provinsi Lampung dan Gubernur Lampung mempunyai wewenang

---

<sup>13</sup> Sarman, Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, ( Jakarta: Rineka Cipta, 2011) h. 81.

dalam pembinaan dan penyelenggaraan pemerintahan melalui Inspektur Provinsi, Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Provinsi Lampung, dan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung. Hal ini menjadikan efektifitas pemerintahan dari pemerintah untuk seluruh anggota masyarakat.

#### **D. Fokus Penelitian**

Berdasarkan hasil studi pendahuluan yang tertuang dalam latar belakang masalah diatas, maka fokus penelitian penulis adalah Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung dalam Perspektif Siyasah.

#### **E. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka muncul beberapa rumusan masalah yang akan diteliti. Adapun Rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Inspektorat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap instansi pemerintahan provinsi lampung?
2. Bagaimana pembinaan dan pengawasan Inspektorat terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2013 ditinjau dari Perspektif Siyasah?

## **F. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dan penelitian adalah untuk menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan melalui prosedur ilmiah. Penelitian ini akan dikembangkan agar dapat meningkatkan kemungkinan bahwa informasi yang dikumpulkan akan mudah diingat dan dapat diandalkan serta tidak berat sebelah.<sup>14</sup> Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab dua pertanyaan yang telah dirumuskan di atas yakni:

- a. Untuk mengetahui bagaimana inspektorat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap instansi pemerintahan provinsi lampung.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pembinaan dan pengawasan inspektorat terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2013 ditinjau dari Perspektif Siyasah

## **G. Signifikansi Penelitian**

- a. Secara teoritis berguna sebagai upaya menambah wawasan ilmu pengetahuan bagi penulis dan memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang ilmu pengetahuan khususnya dalam pembinaan dan pengawasan inspektorat terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2013 ditinjau dari Perspektif Siyasah
- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran terhadap salah satu keilmuan hukum Islam yaitu keilmuan dibidang siyasah dan sebagai suatu syarat memenuhi tugas akhir guna

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* ( Jakarta: VI- Press, 1986) h.9.

memperoleh gelar S.H. pada Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

#### **a. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian ini termasuk penelitian lapangan (*Field Research*), yaitu penelitian yang langsung dilakukan di lapangan atau pada reponden.<sup>15</sup> Dilakukan dengan menggali data yang bersumber dari lokasi atau lapangan penelitian. Data yang diteliti adalah data proses Penerapan Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung. Hal tersebut dilakukan sebagai pemenuhan data primer, jadi untuk mendapatkan informasi tentang penerapan Perda di Inspektorat Provinsi Lampung penulis melakukan Wawancara dengan pihak-pihak yang merasakan dampak dari adanya Perda tersebut secara bebas dan terpimpin. Bebas dan terpimpin yaitu wawancara yang dilakukan secara bebas namun dipimpin oleh kerangka pertanyaan. Sedangkan untuk data sekunder penulis mencarinya dari buku-buku fiqh dan buku- buku lainnya yang secara langsung maupun tidak langsung ada hubungannya dengan pokok permasalahan.

#### **b.Sifat Penelitian**

---

<sup>15</sup> Susiadi, *Metedologi Penelitian* ( Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan- LP2M Institut Agama Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2015), h. 12.



Dilihat dari sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif, Deskriptif yaitu metode mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan gejala yang ada dengan mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi dan praktik-praktik yang berlaku, yang disajikan dalam bentuk kata dan gambar, berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif.

## **2. Sumber Data**

Data adalah bahan informasi untuk berfikir gamblang (eksplisit), kemungkinan pemecahan persoalan atau keterangan-keterangan sementara yang sudah disusun haruslah diuji melalui pengumpulan data yang relevan atau ada kaitannya.

### **a. Data Primer**

Yaitu sumber data yang diperoleh secara langsung dari sumber asli. Pengumpulan data dilakukan dengan cara Empirik yaitu berdasarkan fakta dilapangan melalui wawancara mendalam dengan memberikan pertanyaan kepada pihak-pihak yang mewakili.

### **b. Data Sekunder**

Sumber data diperoleh dengan cara melakukan studi pustaka yaitu usaha yang dilakukan untuk memperoleh data- data sekunder yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, menelaah dan menganalisis sumber kepustakaan yang relevan seperti buku-buku,

catatan kuliah, uu otonomi daerah dan dari beberapa jurnal yang mempunyai keterkaitan dengan judul penelitian.<sup>16</sup>

### 3. Populasi dan Sample

Populasi dan Sample memberikan peran penting dalam penelitian, agar memudahkan penulis dalam menentukan metode penelitian ketika dalam suatu penelitian yang membahas permasalahan yang sama dalam lingkungan luas, dan memakan banyak waktu apabila dikerjakan satu persatu.

#### a. Populasi

Populasi adalah totalitas dari semua objek atau individu yang memiliki karakteristik tertentu, jelas dan lengkap, objek atau nilai yang akan di teliti dalam populasi dapat berupa orang, perusahaan, lembaga, media dan sebagainya.<sup>17</sup> Adapun Populasi dalam penelitian ini adalah Organisasi-organisasi yang ada di Inspektorat Provinsi Lampung yang dimana Inspektur membawahi kerja pembinaan dan pengawasan pada instansi/satuan kerja di lingkungan pemerintahan provinsi.

#### b. Sample

Sample adalah bagian dari populasi yang diambil dengan cara-cara tertentu yang juga memiliki karakteristik tertentu, jelas dan lengkap dan dapat dianggap mewakili populasi. Tujuan peneliti

---

<sup>16</sup> Iqbal Hasan, *Analisis Data Penelitian dengan Statisti*, ( Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2004), h.

<sup>17</sup> Susiadi. *OP. Cit*, h. 120

mengambil sampel ialah untuk memperoleh keterangan mengenai objeknya dengan jalan hanya mengamati sebagian saja dari populasi yang sangat besar jumlahnya.

Teknik sampling (pengambilan sampel) yang dipakai adalah *Purposive Sampling*, yakni pengambilan sampel berdasarkan ciri-ciri atau sifat tertentu yang diperkirakan mempunyai sangkut paut erat dengan ciri-ciri atau sifat yang ada dalam populasi yang telah diketahui sebelumnya. Jadi ciri- ciri atau sifat yang spesifik yang ada atau dilihat dalam populasi di jadikan kunci untuk pengambilan sampel.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data adalah mencatat peristiwa- peristiwa atau keterangan-keterangan atau karakteristik-karakteristik sebagian atau seluruh elemen populasi yang akan menunjang atau mendukung penelitian.<sup>18</sup>

##### **a. Wawancara (Interview)**

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan langsung oleh pewawancara kepada responden, dan jawaban- jawaban dicatat atau direkam. Tanpa adanya wawancara peneliti akan kekurangan bahkan kehilangan

---

<sup>18</sup> Susiadi, *Op. Cit*, h. 134

informasi-informasi yang hanya dapat diperoleh dengan jalan bertanya langsung kepada responden.

Adapun responden yang akan diwawancarai atau diminta informasi dan data adalah birokrasi-birokrasi yang mewakili populasi yang terdiri dari Struktur-struktur Organisasi Inspektorat Provinsi, Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Provinsi Lampung, dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Lampung, agar peneliti mendapatkan data atau informasi terkait proses penerapan dan pandangan masyarakat terhadap Perda No 7 Tahun 2013 tentang Organisasi Dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.

#### b. Observasi

Observasi adalah pemilihan, pengubahan dan pencatatan serangkaian perilaku dan suasana yang berkenaan dengan kegiatan observasi, sesuai dengan tujuan- tujuan empiris. Dengan ciri-ciri dari proses pengamatan atau observasi adalah menangkap gejala atau peristiwa yang penting, yang mempengaruhi hubungan sosial antara orang- orang diamati perilakunya, dengan tujuan mendapatkan data yang menyeluruh, dari perilaku manusia atau sekelompok manusia, sebagaimana yang terjadi dalam kenyataannya. Hal ini memungkinkan penelitian untuk memahami perilaku yang diamati dalam prosesnya.

Metode observasi atau pengamatan langsung untuk membuktikan data yang diperoleh selama penelitian dengan menetapkan metode observasi partisipan, di mana peneliti ikut serta dalam kegiatan yang dilakukan oleh subyek yang diteliti atau yang diamati, seolah-olah merupakan bagian dari mereka.

Dengan ini penulis melakukan observasi ke lapangan untuk menggali informasi dan data dari Birokrasi-birokrasi melalui pengamatan langsung dilapangan agar mendapatkan data atau informasi terkait proses penerapan dan pandangan masyarakat terhadap Perda No 7 Tahun 2013 tentang Organisasi Dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.

#### c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan pada subjek peneliti, namun melalui dokumen. Dokumen yang digunakan dapat berupa buku harian, surat pribadi, laporan notulen rapat, catatan kasus dan dokumen lainnya.<sup>19</sup>

### 5. Pengelola Data

Pengelolaan data adalah suatu proses dalam memperoleh data ringkasan dengan menggunakan cara-cara atau rumus-rumus tertentu. Pengelolaan data meliputi kegiatan sebagai berikut:

---

<sup>19</sup> Susiadi, *Op. Cit*, h. 134



a. *Editing* adalah pengecekan data yang telah dikumpulkan, karena kemungkinan data yang masuk (raw data) atau terkumpul itu tidak logis dan meragukan. Tujuan editing adalah untuk menghilangkan kesalahan-kesalahan yang terdapat pada pencatatan di lapangan dan bersifat koreksi, sehingga kekurangannya dapat dilengkapi atau diperbaiki.

b. *Koding*, apabila tahap editing telah selesai, catatan jawaban dipandang sudah cukup rapi dan menghasilkan data yang baik dan cermat, maka kegiatan Koding dapat segera dilakukan. Koding adalah usaha mengklasifikasi jawaban- jawaban dari para responden ke dalam kategori-kategori. Klasifikasikan itu dilakukan dengan cara menandai masing-masing jawaban itu dengan kode tanda tertentu, lazimnya dalam bentuk angka.<sup>20</sup>

c. *Tabulasi* atau sering diartikan sebagai proses penyusunan data ke dalam bentuk tabel. Pada tahap ini data dianggap telah selesai diproses, dan oleh karenanya, harus segera disusun ke dalam suatu pola formal yang telah terancang. Lewat tabulasi data lapangan akan tampak ringkasan dan terangkum. Tabulasi adalah pekerjaan membuat tabel. Jawaban-jawaban yang sudah diberi kode kategori jawaban kemudian dimasukkan ke dalam tabel.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Koentjaraningrat, *Metode- metode Penelitian Masyarakat*, ( Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993), h. 272.

<sup>21</sup> Susiadi, *Op. Cit*, h. 184

## 6. Analisa Data

Setelah data diperoleh, langkah selanjutnya adalah menganalisis data dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kuantitatif. Dengan demikian laporan penelitian berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian tersebut. Data mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, video, dokumen pribadi dan dokumen resmi. Analisis kualitatif ini dipergunakan dengan cara menguraikan dan merinci kalimat-kalimat sehingga dapat ditarik kesimpulan yang jelas.

Analisis kualitatif berarti upaya sistematis dalam penelitian yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran yang lengkap keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat, termasuk di dalamnya adalah kaidah dan teknik untuk memuaskan keingintahuan peneliti atas suatu gejala yuridis atau cara untuk menentukan kebenaran dalam memperoleh pengetahuan, dalam menganalisis data digunakan kerangka berfikir secara deduktif.

Metode deduktif yaitu suatu cara berfikir yang terangkat dari pengetahuan umum yang bertitik tolak dari pengetahuan umum itu, lalu kita hendak menilai suatu kejadian yang khusus dari suatu hal atas kasus. Penulis maksud di sini yaitu mula-mula penulis menggambarkan

kejadian pelaksanaan atau penerapan Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi Dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung. Keadaan yang nyata dalam penelitian di lapangan secara global lalu dibandingkan dengan hukum yang telah ada kemudian ditarik kesimpulan yang lebih khusus.

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Konsep Siyasah Dusturiyah

##### 1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Fikih Siyasah Dusturiyah adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat. Fikih siyasah dusturiyah mencakup siyasah tasyri'iyah syar'iyah (siyasah penetapan hukum yang sesuai dengan syariat). Politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyyah*) meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*tasyri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadha'iyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.<sup>22</sup>

Siyasah *dusturiyah* ialah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Siyasah dusturiyah dalam hal ini juga membahas konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian siyasah dusturiyah juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah

---

<sup>22</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah,, h.15.

dan hubungan timbal balik antara pemerintahan dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>23</sup>

Fiqh siyasah dusturiyah mempunyai permasalahan hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Di dalam fiqh siyasah dusturiyah hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>24</sup>

## 2. Lingkup Kajian Siyasah Dusturiyah

Kajian Siyasah dusturiyah juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintahan dan warga negara serta hak-hak warga negaran yang wajib dilindungi. Konsep negara hukum dalam Siyasah dusturiyah ialah:

### 1. Konsep Konstitusi

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid, h.177.

<sup>24</sup> Prof. H.A. Djazuli, Fiqh Siyasah, h.47.

<sup>25</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah, , h. 177-178.

## 2. Konsep Legislasi

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam surah al-An'am, 6:57 (in al-hukm illa lillah). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam.<sup>26</sup>

## 3. Konsep *Ummah*

Kata "*ummah*" (diindonesiakan menjadi umat). Dalam *Ensiklopedi Indonesia*, istilah "umat" mengandung macam pengertian, yaitu : (1) bangsa, rakyat, kaum yang hidup bersatu padu atas dasar iman/sabda Tuhan, (2) penganut suatu agama atau pengikut Nabi, (3) khalayak ramai, dan (4) umum, seluruh, umat manusia. Dalam terminologi Islam, istilah "*ummah*" adalah sebuah konsep yang unik dan tidak ada padanannya dalam bahasa-bahasa Barat.

Dari gambaran Al-Qur'an kata *ummah* berasal dari kata *amma-yaummu* yang berarti menuju, memumpu dan meneladani.

---

<sup>26</sup> Ibid, h. 187-221.

#### 4. Konsep Syura dan Demokrasi

Kata “*syura*” (syura) berasal dari *sya-wa-ra* yang secara etimologis berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah. Sejalan dengan pengertian ini, kata syura atau dalam bahasa Indonesia menjadi “*musyawarah*” mengandung makna segala sesuatu yang diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan.

Musyawarah dapat dilakukan dalam hal-hal apa saja asalkan tidak bertentangan dengan prinsip umum syariat Islam. Demokrasi juga menekankan unsur musyawarah dalam mengambil keputusan. Prinsip dasar demokrasi menurut Sadek J. Sulaiman, adalah adanya kesamaan antara seluruh manusia. Apa pun bentuk diskriminasi manusia, baik yang berdasarkan ras, gender, agama, atau status sosial, adalah bertentangan dengan demokrasi.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:

1. Perbedaan antara negara dan pemerintahan, hanya mempunyai arti yang teorititis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Muchtar Affandi, Ilmu-ilmu Kenegaraan, Alumni, Bandung, 1971, h. 155-157.



2. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintahan dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintahan, demikian pula pemerintahan hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.
3. Kalau Fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).<sup>28</sup>
4. Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.
5. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan daripada unsur-unsur negara yang lainnya.<sup>29</sup>

Walaupun demikian, ada juga di antara para fuqaha dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian-bagian lainnya dari negara, seperti Al-Farabi, Ibnu Sina, Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibnu Rusydi, dan Ibnu Khaldun.

---

<sup>28</sup> Prof.H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, h. 49.

<sup>29</sup> Dr. Wirjono Prodjodikiro, *Asas-asas Ilmu Negara dan politik*, PT Eresco, Bandung, 1971, h.17-18.

Apabila dipahami pengguna kata dasar sama dengan *constitution* dalam Bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata dustur. Sedangkan penggunaan istilah fiqh dusturi, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Prof. H.A. Djazuli, Fiqh Siyasah, h.48.

1. Bidang *siyasah tasri'iyah*, termasuk dalam persoalan *ahlul hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain.
3. Bidang *siyasah qadlailiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Salah satu objek pembahasan dalam bagian dari fikih siyasah ialah siyasah dusturiyah. Al-Mawardi dalam kitabnya *Al-Ahkam al-Sulthaniyat*, Ibn Taimiyah dalam kitabnya *Al-Siyasat al-Syar'iyat fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyat*, Abdul Wahhab Khallaf dalam bukunya *Al-Siyasat al-Syari'iyat* dan Prof.Dr.T.M.Hasbi Ash Shiddieqy membahas bidang *siyasat dusturiyat* (siyasah perundang-undangan).

Dalam buku *Syllabus Fakultas Syari'ah* salah satu bidang Fikih Siyasah yang harus dipelajari ialah Fikih Siyasah Dusturiyah yang mencakup persoalan dan ruang lingkup pembahasannya ialah masalah-masalah imamah, hak dan kewajiban, rakyat status dan hak-haknya, baiat,waliyul ahdi, perwakilan, ahlul halli wal aqdi dan

wazarah. Berdasarkan persoalan dan ruang lingkup pembahasan tentang fiqh siyasah diatas dapat dijabarkan sebagai berikut:

#### A. Masalah-masalah Imamah

Dalam wacana fiqh siyasah, kata *imamah* (imamah) biasanya diidentikkan dengan khilafah. Keduanya menunjukkan pengertian kepemimpinan tertinggi dalam negara islam.<sup>31</sup> Penegakan institusi imamah atau kilafah, menurut para fuqaha', mempunyai dua fungsi, yaitu memelihara agama Islam dan melaksanakan hukum-hukumnya, serta menjalankan politik kenegaraan dalam batas-batas yang digariskan Islam.

Dasar pembentukan imamah menurut Al-Mawardi, bagi umat wajib secara ijmak. Ia membenarkan hal ini diperselisihkan. Apakah menjadi wajib karena pertimbangan akal atau berdasarkan hukum agama (*bi al-syar'i*). Menurutnya ada dua golongan, *pertama* wajib karena pertimbangan akal. *Golongan kedua* berpendapat, kewajiban adanya imamah berdasarkan hukum agama (*bi al-syar''*) bukan karena pertimbangan akal. Dengan memfungsikan akal memang dapat mencegah setiap orang tidak melakukan penganiayaan dan berlaku adil dalam segala tindakannya. Akan tetapi hukum agama menyerahkan segala urusan kepada pemegang kekuasaan dalam urusan agama. Allah menyatakan (Q.S. An-Nisa[4]: 59):

---

<sup>31</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah , h. 149-150.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا  
الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ  
فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ  
تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَوَافٌ حَسَنٌ  
(□□)

تَأْوِيلٌ

*“Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan kepada para pemimpin di antara kamu. Kemudian jika kamu berselisih pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah dan RasulNya, jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari akhir. Yang demikian itu lebih utama dan lebih baik akibatnya”<sup>32</sup>*

Kepemimpinan Nabi selaku kepala negara adalah untuk mengatur segala persoalan dan memikirkan kemaslahatan umat secara keseluruhan, dalam rangka pelaksanaan siyasah syar’iah. Dalam pandangan Islam, antara fungsi religius dan fungsi politik imam atau khalifah tidak dapat dipisah-pisahkan. Antara keduanya terdapat hubungan timbal balik yang erat sekali. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Nabi Muhammad SAW mempunyai dua fungsi sekaligus dalam menjalankan dakwahnya, yaitu menyampaikan risalah dari Allah dan menegakkan peraturan-peraturan duniawi berdasarkan risalah dari Allah dan menegakkan peraturan-peraturan duniawi berdasarkan risalah yang dibawanya.

<sup>32</sup> Departemen Agama RI, Alqur’an dan terjemahannya (Bandung: penerbit diponegoro, 2005), h.87.

## B. Hak dan Kewajiban

Pemimpin Negara Islam atau Negara berkewajiban untuk mendidik dan membimbing rakyat dalam mengarungi kehidupan dunia yang fana ini menuju kehidupan akhirat yang kekal. Secara singkat kewajiban-kewajiban tersebut dapat diungkapkan dalam kalimat hirasat *al-din wa siyasat al-dunya*. Hak-hak warganegara dalam Negara Islam biasa dibedakan atas Hak-hak Politik dan Hak-hak Umum. *Pertama*, Hak Memilih (*Haqq al-Intikhab*), Hak untuk Diajak Bermusyawarah (*Haqq al-Musawarat*), Hak Mengawasi/Mengontrol (*Haqq al-Muraqabat*), Hak Menurunkan Khalifah (apabila keadaan mengharuskan) (*Haqq al-‘Azl*), dan Hak untuk Mencalonkan (*Haqq al-Tarsyih*), Hak untuk Dipilih/Memangku Jabatan-jabatan Umum (*Haqq Tawalliy al-Wazha-if al-‘Ammat*). *Kedua*, Hak Persamaan (*Al-Musawat*), Hak Kebebasan (*Al-Hurriyyat*), Hak Menuntut Ilmu/Mendapatkan Pengajaran, Hak Memperoleh Tanggungan (*Al-Kafalat*) dari Negara dan Hak-hak Negara (Khalifah).<sup>33</sup>

## C. Rakyat Status dan Hak-haknya

Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya Rakyat terdiri dari Muslim dan non Muslim, adapun hak-hak rakyat, Abu A’la al-Maududi menyebutkan bahwa hak-hak rakyat adalah:

- a. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya.

---

<sup>33</sup> <https://menaraislam.com/fiqh-siyasah/hak-dan-kewajiban-warganegara-dalam-islam>

- b. Perlindungan terhadap kebebasan pribadi.
- c. Kebebasan menyatakan pendapat dan keyakinan.
- d. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas dan kepercayaan. Abdul Kadir Audah menyebutkan dua hak ,yaitu: hak persamaan dan hak kebebasan, beraqidah, berbicara, berpendidikan dan memiliki. Sedangkan kewajiban rakyat adalah untuk taat dan membantu serta berperan dalam program- program yang digariskan untuk kemaslahatan bersama.<sup>34</sup>

#### D. Baiat

Istilah *bai'at* berasal dari kata *ba'a* yang berarti “menjual” *Bai'at* mengandung makna perjanjian; janji setia atau saling berjanji dan setia.<sup>35</sup> Dalam pelaksanaan baiat selalu melibatkan dua pihak secara suka rela. Maka baiat secara istilah adalah ungkapan perjanjian antara dua pihak yang seakan-akan salah satu pihak menjual apa yang dimilikinya dan menyerahkan dirinya dan kesetiannya kepada pihak kedua secara ikhlas dalam hal urusannya. Pengertian baiat tersebut mirip dengan teori “kontrak sosial” dalam ilmu politik. Teori ini menyatakan, seseorang atau sekelompok manusia menyerahkan hak kekuasaan dirinya seseorang atau kepada lembaga yang disepakati.

#### E. Ahl Al-Hall Wa Al-‘Aqd

*Ahl al-hall wa al-‘aqd* (baca *ahlul halli wal’ aqdi*) diartikan dengan “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan

<sup>34</sup> “Fiqh Siyasah” <https://aswajatea.blogspot.com/2013/09/fiqh-siyasah.html?m=1>

<sup>35</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah, h. 164.



mengikat.” Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Ahl al-hall wa al-‘aqd adalah orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat.

Pembentukan lembaga ahl al-hall wa al-‘aqd dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam.

#### F. Waliyul Ahdi

Sumber Kekuasaan dan Kriteria Imam. Imamah dapat dipilih dengan dua cara, yaitu dengan pemilihan *ahl al-all wa al-aqdi* dan dengan janji (penyerahan kekuasaan) imam yang sebelumnya. Cara yang kedua inilah yang disebut dengan *waliyul ahdi*. Syarat-syarat imam antara lain:

- a. Adil
- b. Berilmu
- c. Sehat panca indranya
- d. Sehat anggota badan
- e. Kecerdasan dan kemampuan didalam mengatur rakyat dan kemaslahatan
- f. Kebenaran, bertanggung jawab, dan tabah.<sup>36</sup>

#### G. Wazarah

---

<sup>36</sup> “Sistem Politik Islam” [http://klinikbk.blogspot.com/2012/05/sistem-politik-islam\\_09.htm?m=1](http://klinikbk.blogspot.com/2012/05/sistem-politik-islam_09.htm?m=1)

Kata “wizarah” diambil dari kata “al-wazir” yang berarti “al-tsuql” atau berat. Kepadanyalah dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam bahasa Arab dan Persia modern, wazir mempunyai pengertian yang sama dengan menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan.<sup>37</sup>

Jadi wazir merupakan pembantu kepala negara (raja atau khalifah) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab pada dasarnya kepala negara sendiri tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa orang-orang yang terpercaya dan ahli di bidangnya masing-masing.

Pengertian wazir sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas yang digunakan Al-Qur’an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun membantu Nabis Musa dalam melaksanakan tugas dakwahnya kepada Fir’aun sebagaimana dalam QS. *al- Furqan*, 23:

وَقَدِمْنَا إِلَىٰ مَا عَمِلُوا مِنْ عَمَلٍ فَجَعَلْنَاهُ هَبَاءً مَّنْثُورًا

“Dan kami hadapi segala amal yang mereka kerjakan, lalu kami jadikan amal itu (bagaikan) debu yang berterbangan”.<sup>38</sup>

Sumber fiqh dusturi *pertama* adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran Al-Quran. Kemudian *kedua* adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan

<sup>37</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah, h. 166-167.

<sup>38</sup> Departemen Agama RI, Alqur’an dan terjemahannya (Bandung: penerbit diponegoro,2005), h.362

imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab. *Ketiga*, adalah kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan di dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat. *Keempat*, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah fiqh dusturi hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh dusturi. Dalam mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik. Dan sumber *kelima*, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus di perhatikan.<sup>39</sup>

a. Pembinaan dan Pengawasan Dalam Siyasah Dusturiyah

Pembentukan khilafah atau pemerintahan dalam pandangan para juris sunni wajib menurut hukum agama sebagai pengganti tugas kenabian mengatur kehidupan dan urusan umat baik keduniaan maupun keagamaan dan untuk memelihara agama. Bagi mereka kekuasaan politik merupakan alat untuk melaksanakan syari'at Islam, menegakkan keadilan, mewujudkan kesejahteraan rakyat,

---

<sup>39</sup> Prof. H.A. Djazuli, Fiqh Siyasah, h. 53-54

memelihara persatuan umat lewat kerjasama dan tolong-menolong, dan menciptakan keamanan dan ketenangan.<sup>40</sup>

Berbicara mengenai negara dan pemerintahan dalam perspektif Islam, menurut Afghani, Islam menghendaki bentuk republik. Sebab, didalamnya terdapat kebebasan berpendapat dan kepala negara harus tunduk kepada undang-undang dasar.<sup>41</sup>

Makna umum dari hukum yang terdapat al Qur'an adalah<sup>42</sup> “putusan perkara”, seperti firman Allah: “Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah...” (Shaad:26). Meskipun al-Qur'an mengandung hukum, kitab suci itu bukanlah kitab hukum atau himpunan perundang-undangan. Lebih tepat dikatakan al-Qur'an memuat norma-norma dasar al-Islam yang kadang-kadang norma-norma itu disebutkan secara terperinci. Al-Qur'an sendiri menyebut fungsi dirinya, antara lain sebagai *hudan* (petunjuk). Tak ada bagian dari kehidupan ini yang tidak terjangkau oleh pembicaraan fiqh (hukum) Islam. Bahwa menuntut keluasan faham dan pengertian dalam diinu' Islam, mempelajari hukum-hukumnya, baik yang mengenai hukum publik,

---

<sup>40</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh siyasah: ajaran, sejarah dan pemikiran*, ( Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), h. 259

<sup>41</sup> Ibid, h. 281.

<sup>42</sup> St.Roestam, Zafrullah Salim, dkk, *Menelusuri Perkembangan Sejarah Hukum Dan Syari'at Islam*, (Jakarta: Penerbita KALAM MULIA, 1992), h. 403- 404

maupun mengenai hukum prifat, adalah termasuk kewajiban setiap Muslim penjunjung kalimat tauhid. Allah SWT telah memerintahkan kita, supaya mereka itu memberikan pengajaran dan penerangan dan kepada masyarakatnya. Firman Allah dalam ayat 123 surat At Taubat yang dipetikkan ini:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا قَاتِلُوا الَّذِينَ يَلُونَكُمْ مِنَ الْكُفَّارِ  
وَلْيَجِدُوا فِيكُمْ غِلْظَةً ۚ وَأَعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ مَعَ  
الْمُتَّقِينَ

*“Hai orang-orang yang beriman, perangilah orang-orang kafir yang disekitar kamu itu, dan hendaklah mereka menemui kekerasan daripadamu, dan ketahuilah, bahwasannya Allah bersama orang-orang yang bertakwa”.*<sup>43</sup>

Pembinaan dan Pengawasan Hukum Islam dimulai dari periode medinah dimana kegiatan dakwah mengarah pada pembinaan hukum, dan Rasulullah berperan sebagai pembuat dan pembentuk hukum seperti diuraikan di muka. Orang bertanya dan minta fatwa Nabi tentang persoalan apa saja yang mereka hadapi.<sup>44</sup>

Istilah pengawasan di tengah-tengah kehidupan masyarakat memiliki tingkat penafsiran, dimulai dari penafsiran yang sangat kompleks dan rumit, baik yang berkaitan dengan pola pemikiran maupun pola aktivitas yang harus dilakukan. Penafsiran pengawasan yang sederhana biasanya dilakukan oleh seseorang untuk mengawasi

<sup>43</sup> Departemen Agama RI, Alqur'an dan terjemahannya (Bandung: penerbit diponegoro, 2005), h. 207

<sup>44</sup> Ibid, h. 424-437

dirinya sendiri atau mengawasi keluarganya sendiri, sedangkan penafsiran pengawasan yang sifatnya kompleks dan rumit biasanya pengawasan yang terdapat dalam organisasi yang besar, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh perusahaan yang besar, dan lain sebagainya. Fungsi pengawasan secara umum dapat memiliki dua fungsi yaitu fungsi prefentif adalah pengawassan yang dilakukan sebelum ada kejadian dalam arti lain tindakan ini dapat disebut dengan tindakan berjaga-jaga atau pencegahan. Sedangkan yang dimaksud dengan tindakan represif, yaitu tindakan yang dilakukan setelah adanya kejadian dalam kata lain tindakan ini dapat disebut dengan tindakan langsung.<sup>45</sup> Dalam syariat islam terdapat Prinsip amar ma'ruf dan nahyi mungkar. Prinsip amar ma'ruf dan nahyi ialah legilasi sebagai acuan dalam pembentukan dan pemberlakuannya.<sup>46</sup>

Allah Ta'ala berfirman (Q.S. Ali Imran: 104):

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِأَمْرٍ مَعْرُوفٍ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

*“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung”.*<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Prof. Dr.MAKMUR, M.Si., Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan, (Bandung: Refika Aditama, 2011).

<sup>46</sup> Dr.Bunyana Sholihin, M.Ag, Kaidah Hukum Islam dalam *Tertib dan Fungsi Legislasi Hukum dan Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2018), h. 219

<sup>47</sup> Departemen Agama RI, Alqur'an dan terjemahannya (Bandung: penerbit diponegoro,2005), h.63

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa hukum yang efektif mewujudkan kemashlahatan adalah hukum yang dianut dan diyakini oleh masyarakat selaku subjek dan objek hukum. Adanya Instansi ini sebenarnya sangat positif dan perlu dukungan dari berbagai ataupun dari semua pihak. Pengawasan bertujuan untuk meningkatkan disiplin kerja pegawai dalam rangka mencapai tujuan organisasi sangat perlu diadakan pengawasan. Pengawasan mempunyai beberapa tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Tujuan pengawasan adalah mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.<sup>48</sup>

Soekarno dalam Gouzali Saydam mengemukakan tujuan pengawasan antara lain adalah:

1. Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai dengan rencana.
2. Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah sesuai dengan instruksi.
3. Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan efisien.
4. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam kegiatan.

---

<sup>48</sup> Ranupandojo, B Siswanto, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia Pendekatan Administrasi dan Operasional*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1986), h. 109.



5. Untuk mencari jalan keluar bila ada kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan<sup>49</sup>.

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana. Berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu maupun waktu-waktu yang akan datang.

Dengan demikian, tujuan pengawasan secara umum adalah untuk menciptakan suatu efisiensi dan efektivitas dalam setiap kegiatan dan berusaha agar apa yang direncanakan dapat menjadi kenyataan.

Secara bahasa “*siyasah*” yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.<sup>50</sup> Siyasah didefinisikan sebagai undang-undang yang diletakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Dari pengertian tersebut. Pada prinsipnya siyasah

---

<sup>49</sup> Manulang, M. Dasar-dasar Manajemen, (Yogyakarta: Gajah Mada University Pres, 2004), h.173.

<sup>50</sup> Dr.Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah,, h.3.

berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka pada kemaslahatan dan menjauhkan diri dari kemafsadatan.<sup>51</sup> Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara Louis Ma’luf memberikan batasan siyasah adalah “membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Adapun Ibn manzhur mendefinisikan siyasah” mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.<sup>52</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas dapat ditarik benang merah bahwa siyasah merupakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam benegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.

Siyasah berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan. Definisi-definisi tersebut menegaskan bahwa wewenang membuat segala bentuk, peraturan dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah, *uluil amri* atau *wulatul amr*). Karena itu segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan siyasah yang

---

<sup>51</sup> Beni Ahmad Saebani, Pengantar Ilmu Politik Islam, Fiqh Siyasah, (Bandung: CV Pustaka, 2008), h. 25-26.

<sup>52</sup> Ibid, h. 4.

dibuat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Ia wajib ditaati oleh masyarakat selama semua produk itu secara substansial tidak bertentangan dengan jiwa syariat. Karena ulil amri telah diberi hak oleh Allah untuk dipatuhi. Sekalipun semua produk itu bertentangan dengan pendapat para mujtahid. Karena pendapat mujtahid hanya wajib diamalkan oleh mujtahid itu sendiri dan masyarakat tidak wajib mengikutinya.<sup>53</sup>

Kata *dustury* berasal dari bahasal dari bahasa perisia semula, artinya seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata *dustury* digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi).<sup>54</sup> Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar dan pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (Konstitusi).

*Dusturi* adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi

---

<sup>53</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh siyasah: ajaran, sejarah dan pemikiran*, ( Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), h. 26.

<sup>54</sup> Jubir Sitomorang, *Politik Ketata Negaraan Dalam Islam*, (Bandung: Putaka Setia, 2012), h. 19.

individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasan dan rakyat.<sup>55</sup>

Siyasah dusturiyah, menurut bahasa dapat diartikan dengan mengatur prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan, dan sebagai hukum yang mengatur hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara yang satu dengan warga Negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu Negara. Didalamnya mencakup pengangkatan imam, hukum pengangkatan imam, syarat ahlu ahlwalahi, syarat imam pemberhentian imam, persoalan bai'ah persoalan hujaroh (kementrian).<sup>56</sup>

Siyasah dusturiyah adalah pembuatan undang-undang dan melahirkan kebijakan penguasa yang berisi berbagai aturan untuk kehidupan masyarakat dalam bernegara. Fokus kajian siyasah dusturiyah lebih kepada hubungan pemimpin dengan rakyat di suatu negara dan pemerintahan tertentu.

Siyasah Dusturiyah yang mencakup persoalan dan ruang lingkup pembahasannya, masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat status dan hak-haknya, baiat, waliyul ahdi, perwakilan, ahlul halli wal aqdi dan wazarah.<sup>57</sup> Siyasah dusturiyah membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak

---

<sup>55</sup> J. Suyuthi Pulungan, h. 40.

<sup>56</sup> Quraishy Shihab seperti dikutip Beni Ahmad Saebani. *Pengantar Ilmu Politik Islam*, Fiqh Siyasah, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008), h. 25.

<sup>57</sup> Ibid, h. 41.

rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan. Adapun prinsip-prinsip Siyasah Dusturiyah adalah sebagai berikut.<sup>58</sup>

### 1. Prinsip Kedaulatan

Prinsip kedaulatan yakni kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kedaulatan yang mutlak dan legal adalah milik Allah. Kedaulatan tersebut dipraktekan dan diamanahkan kepada manusia selaku khalifah di muka bumi. Dalam kajian teori konstitusi maupun tata negara, kata kedaulatan merupakan satu kata kunci yang selalu muncul dan menjadi perdebatan sepanjang sejarah. Kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara. Tanpa kedaulatan apa yang dinamakan negara itu tidak ada, karena tidak berjiwa.

### 2. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan ditemukan dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 58 dan 135. Sebagaimana prinsip ini juga didapati dalam surat As-Syura: 15. Prinsip Keadilan adalah kunci utama penyelenggaraan negara. Keadilan dalam hukum menghendaki setiap warga negara sama kedudukannya di depan hukum. Ketika Rasulullah memulai membangun negara Madinah, ia memulainya dengan membangun komitmen bersama dengan semua elemen masyarakat yang hidup di Madinah dari berbagai suku dan agama.

### 3. Prinsip Musyawarah dan Ijma'

---

<sup>58</sup> Jilmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

Prinsip musyawarah ditentukan dalam Al-Qur'an dalam surat Al-Imran: 159. Prinsip musyawarah juga didapati dalam surat As-Syura: 38. Syura dan Ijma' adalah proses pengambilan keputusan dalam semua urusan kemasyarakatan yang dilakukan melalui consensus dan konsultasi dengan semua pihak. Kepemimpinan negara dan pemerintahan harus ditegakkan berdasarkan persetujuan rakyat melalui pemilihan secara adil, jujur, dan amanah.

#### 4. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan ditemukan dalam Al-Qur'an Surat Al-Hujarat: 10 dan Surat Al-Hujarat: 13. Ayat diatas jelas membuktikan pengakuan Islam terhadap adanya pluralitas dalam sosial budaya masyarakat. Namun, Islam tidak mentolelir paham pluralisme jika yang dimaksud adalah kebenaran relatifitas seluruh ajaran agama atau semua agama adalah sama. Karena Allah menutup ayat tersebut dengan kalimat *“sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa”*. Artinya parameter kebaikan dan kebenaran intinya adalah Agama bukan akal apalagi perasaan.

#### 5. Prinsip hak dan kewajiban negara dan rakyat

Prinsip hak dan kewajiban negara dan rakyat ditemukan dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa: 59. Semua warga negara dijamin hak-hak dasar tertentu. Menurut Subhi Mahmassani dalam bukunya

*Arkan Huquq al-insan*, beberapa hak warga negara yang perlu dilindungi adalah jaminan terhadap keamanan pribadi, harta diri dan harta benda, kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat dan berkumpul, hak untuk mendapatkan pelayanan hukum secara adil tanpa diskriminasi, hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak, pelayanan medis dan kesehatan, serta keamanan untuk melakukan aktifitas-aktifitas ekonomi.

#### 6. Prinsip amar ma'ruf nahi munkar

Prinsip amar ma'ruf nahi munkar ini ditemukan dalam Al-Qur'an surat Al-Imran: 104: "Dan hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung". Amar ma'ruf nahi munkar adalah sebuah mekanisme check and balancing dalam sistem politik Islam. Sistem ini terlembaga dalam Ahlul Halli wal 'aqdi (parlemen), wilayat al Hisbah serta Wilayat al Qadha'. Seorang pemimpin dalam pandangan mayoritas Islam (sunni) bukan seorang yang suci (ma'shum) oleh karenanya sangat mungkin untuk dikritisi dan dinasehati.

Dasar yang dijadikan bahan pertimbangan keseimbangan sosial dalam hukum islam berangkat dari dua fakta, yaitu (1) Fakta Kosmik (*al-haqiqah al-kauniyah*), dan (2) doktrinal (*al-haqiqah al-madhabiyah*).

Keseimbangan sosial merupakan standar hidup masyarakat, artinya kekayaan alam harus terjamin dan berputar diantara individu sehingga setiap anggota masyarakat mampu menikmati kehidupan dalam standar yang layak, meskipun terjadi perbedaan derajat sarana-sarana kehidupan yang digunakan oleh setiap individu, Islam menjadikan keseimbangan sosial, yakni keseimbangan standar hidup, sebagai sasaran batasan-batasan kemampuannya. Negara harus berjuang mencapai dan mengimplementasikan keseimbangan sosial itu dengan berbagai cara dan kebijakan dalam batas-batas kewenangan.<sup>59</sup>

Negara berkewajiban memelihara kepentingan rakyat dan menciptakan kemakmuran masyarakat. Teori ini dikembangkan oleh Abu Yusuf. Abu Yusuf adalah seseorang ahli hukum tatanegara Islam yang metodologinya dan teorinya lebih banyak didominasi oleh pendekatan-pendekatan analogi (Qiyas), mengingat dirinya sebagai penganut ahl-ra'y. Selain itu, pendekatan maslahat publik (maslahatul al-amanah) merupakan kunci pemikiran dan teorinya dalam bidang ketatanegaraan. Pandangan Abu Yusuf tentang asas bernegara, memiliki tiga konsep dasar yaitu, (1) Penyelenggaraan pemerintah yang baik, (2) pemeliharaan rakyat, (3) pengelolaan keuangan publik. Penyelenggaraan pemerintah yang efektif adalah setiap kebijakan negara menyangkut kepentingan masyarakat harus tepat sasaran dan selalu memenuhi aspek kemaslahatan. Abu Yusuf menyebutkan

---

<sup>59</sup> Jubir Situmorang, *Politik Ketata Negara dalam Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 54-57



bahwa tugas utama para penyelenggara pemerintah terutama terkait dengan sumber daya alam dan kekayaan negara adalah mewujudkan serta menjamin kesejahteraan rakyat. Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan rakyat dan mengembangkan berbagai kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan umum.<sup>60</sup>

Pengawasan mengupayakan keseluruhan pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin bahwa kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Bahkan Didin dan Hendri menyatakan bahwa dalam pandangan Islam pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan yang hak.<sup>61</sup>

Dalam pendidikan Islam pengawasan didefinisikan sebagai proses pemantauan yang terus menerus untuk menjamin terlaksananya perencanaan secara konsekwen baik yang bersifat materil maupun spirituil. Menurut Ramayulis pengawasan dalam pendidikan Islam mempunyai karakteristik sebagai berikut: pengawasan bersifat material dan spiritual, monitoring bukan hanya manajer, tetapi juga Allah Swt, menggunakan metode yang manusiawi yang menjunjungmartabat manusia.<sup>62</sup>

Dengan karakteristik tersebut dapat dipahami bahwa pelaksanaan berbagai perencanaan yang telah disepakati akan bertanggung jawab

---

<sup>60</sup> A.Dzazuli, h. 147.

<sup>61</sup> Didin Hafidudin dan Henderi Tanjung, *Manajemen Syariah dalam Praktik*, (Jakarta: Gema Insani, 2003), h. 156.

<sup>62</sup> Ramayulis, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2008), h. 274

kepada manajernya dan Allah sebagai pengawas yang Maha Mengetahui. Di Sisi lain pengawasan dalam konsep Islam lebih mengutamakan menggunakan pendekatan manusiawi, pendekatan yang dijiwai oleh nilai-nilai keislaman.

Adapun ayat al-Qur'an yang berkaitan dengan evaluasi/pembinaan dapat diterjemahkan sebagai berikut: *“padahal sesungguhnya bagi kamu ada malaikat yang mengawasi pekerjaanmu (10) yang mulia disisi Allah dan yang mencatat pekerjaan itu (11) mereka mengetahui apa yang kamu kerjakan”* (12) (Al-Qur'an 82:10-12).

## **B. Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan adalah upaya pendidikan formal maupun non formal yang dilakukan secara sadar, berencana, terarah, teratur, dan bertanggung jawab dalam rangka memperkenalkan, menumbuhkan, membimbing, dan mengembangkan suatu dasar-dasar kepribadiannya sesuai dengan bakat, kecendrungan/keinginan serta kemampuan-kemampuannya sebagai bekal, untuk selanjutnya atas perkasa sendiri menambah, meningkatkan dan mengembangkan dirinya, sesamanya maupun lingkungannya ke arah tercapainya martabat, mutu dan kemampuan manusiawi yang optimal dan pribadi yang mandiri.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Simanjutak, B., I. L. Pasaribu, Membina dan Mengembangkan GenerasiMuda, (Bandung: Tarsito, 1990), h.84.

Menurut Poerwadarmita 1987 pembinaan adalah suatu usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna memperoleh hasil yang lebih baik.<sup>64</sup>

Menurut Thoha (1989) Pembinaan adalah suatu proses atau pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian, diawali dengan mendirikan, membutuhkan dan memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha-usaha perbaikan serta menyempurnakan dan mengembangkannya.

Menurut Mangunhardja untuk melakukan pembinaan ada beberapa pendekatan yang harus diperhatikan oleh seorang pembina, antara lain:

a. Pendekatan informative (*informative approach*), yaitu cara menjalankan program dengan menyampaikan informasi kepada peserta didik. Peserta didik dalam pendekatan ini dianggap belum tahu dan tidak punya pengalaman.

b. Pendekatan partisipatif (*participative approach*), dimana dalam pendekatan ini peserta didik dimanfaatkan sehingga lebih ke situasi belajar bersama.

Pendekatan eksperiensial (*experientiel approach*), dalam pendekatan ini menempatkan bahwa peserta didik langsung terlibat di dalam pembinaan, ini disebut sebagai belajar yang sejati, karena pengalaman pribadi dan langsung terlibat dalam situasi tersebut.

---

<sup>64</sup> Mangunhardjana, *Pembinaan, Arti dan Metodenya*, (Yogyakarta: Kanimus, 1986) hlm.17

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembinaan adalah suatu proses pembelajaran dalam mengembangkan dan meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan sikap yang bertujuan untuk lebih meningkatkan kemampuan seorang atau kelompok.

Pembinaan tidak hanya dapat dilakukan di lingkungan keluarga dan dalam lingkungan sekolah saja tetapi dapat di gunakan di luar keduanya. Pembinaan dapat dilakukan melalui kegiatan ekstrakurikuler maupun intrakurikuler, dan organisasi-organisasi yang ada di sekolah, kampus dan lingkungan sekitar.

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan denganj cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.<sup>65</sup>

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan

---

<sup>65</sup> Yohannes Yahya, Pengantar Manajemen, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, h. 133.

atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai.<sup>66</sup>

Menurut Siagian (1982:135) Pengawasan adalah proses pengawasan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Sarwoto (1981:93) Pengawasan adalah kegiatan pimpinan yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.

Menurut Semito (1984:17) Pengawasan (controlling) adalah usaha untuk dapat mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan daripada rencana-rencana, intruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya yang telah ditetapkan.<sup>67</sup>

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan dapat terarah dan terorganisir sesuai dengan tupoksinya masing-masing sehingga mencapai tujuan seperti yang direncanakan dan jika tidak sesuai aturan atau terdapat penyimpangan dapat diambil tindakan koreksi.

Macam-macam Pengawasan:

- 1) Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

---

<sup>66</sup> M. Kadarisman, Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia, Rajawali, Jakarta, 2013, h. 172.

<sup>67</sup> <http://bukharistyle.blogspot.com/2012/01/apa-pengertian-dari-pembinaan-dan.html?m=1>, diakses 20 Juni 2020.

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri.<sup>68</sup> Aparat/unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya *internal control*.

## 2) Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)

Pengawasan eksternal (*external control*) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara.

---

<sup>68</sup> Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, h.62.

Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

### 3) Pengawasan Preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut:

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya
  - b. Membuat pedoman/manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan
  - c. Menentukan kedudukan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya
  - d. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya
  - e. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan
  - f. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
- 4) Pengawasan Represif

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini disebut pos-audit.<sup>69</sup>

## **2. Pembinaan dan Pengawasan dalam Siyasah Dusturiyah**

Peraturan pemerintah daerah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah.<sup>70</sup> Peraturan Perundang-undangan ini ditetapkan sebagai bentuk melaksanakan

---

<sup>69</sup> Ibid, 64.

<sup>70</sup> <https://pemerintah.net/pembinaan-dan-pengawasan-pemerintahan-daerah>



ketentuan Pasal 353 dalam rangka memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 383 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Peraturan Perundang-undangan ini, pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah:

- a. Provinsi, dilaksanakan oleh:
  1. Menteri, untuk pembinaan umum;
  2. Menteri teknik/kepala lembaga pemerintah nonkementrian, untuk pembinaan teknis;
- b. Kabupaten/kota, dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat untuk pembinaan umum dan teknis.
 

Pembinaan umum sebagaimana dimaksud meliputi:

  - a. Pembagian Urusan Pemerintahan;
  - b. Kelembagaan Daerah;
  - c. Kependidikan pada Perangkat Daerah
  - d. Keuangan daerah;
  - e. Pembangunan Daerah
  - f. Pelayanan Publik
  - g. Kerja sama Daerah
  - h. Kebijakan Daerah
  - i. Kepala Daerah dan DPRD

- j. Bentuk Pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pembinaan teknis dilakukan terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi. Pembinaan teknis sebagaimana dimaksud dilakukan terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisiensi dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden.

Agar proses pembinaan dan pengawasan berjalan secara efektif dan efisiensi diperlukan adanya kejelasan tugas dan sinergi pembinaan dan pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak terjadi pembinaan dan pengawasan yang melebihi kewenangannya dan tumpang tindih.

Peraturan Pemerintah ini juga memperjelas mekanisme koordinasi antara APIP dengan aparat penegak hukum dalam penanganan pengaduan masyarakat. Di samping itu, Peraturan Pemerintah ini juga memperjelas pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan desa sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menerima dan mengelola sumber daya negara.

Secara umum materi muatan dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, penghargaan dan fasilitas khusus, pendanaan, dan sanksi administratif dan sanksi program pembinaan khusus bidang pemerintahan bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan daerah yang melanggar

ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>71</sup>

### **3. Pembinaan dan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Perda Nomor 7 Tahun 2013**

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.

Peraturan daerah terbagi dua, yaitu peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah provinsi dengan persetujuan bersama gubernur. Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

Pada ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

---

<sup>71</sup> <https://ngada.org/pp12-2017pjl.htm>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>72</sup>

Perubahan yang terjadi pada perda nomor 12 tahun 2009 guna menyesuaikan dengan perkembangan, kebutuhan organisasi dan pelaksanaan atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka perlu untuk meninjau kembali susunan Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.

Peraturan Daerah ini membentuk Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Adapun penjabarannya sebagai berikut:

- a. Inspektorat Provinsi;

---

<sup>72</sup> <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5ddd0e279245a/keberlakuan-perda-jika-ada-pergantian-kepala-daerah/>

- b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- c. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah;
- d. Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah;
- e. Badan Ketahanan Bangsa dan Politik Daerah;
- f. Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Daerah;
- g. Badan Pengelolaan Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi Daerah;
- h. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa;
- i. Badan Kepegawaian Daerah;
- j. Badan Pendidikan dan Latihan Daerah serta Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak Daerah;
- k. Satuan Polisi Pamong Praja;
- l. Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Hi. Abdul Moeloek;
- m. Rumah Sakit Jiwa; dan
- n. Kantor Sandi Daerah;

## **B. Tinjauan Pustaka**

Dalam tinjauan pustaka ini, penulis mendeskripsikan beberapa penelitian yang telah dilakukan terdahulu, relevansinya dengan judul skripsi ini yaitu:

1. Penelitian Taufiq Hidayat (2018) yang berjudul “Peran Inspektorat Daerah Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Di Provinsi Lampung” 1). Inspektorat Daerah Provinsi Lampung sebagai Aparat

Pengawas Internal Pemerintah Daerah memiliki peran dalam perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan, dan fasilitas pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala Daerah di bidang pengawasan. 2). Dalam menjalankan tugasnya Inspektorat Provinsi Lampung belum dapat melaksanakan tugasnya secara optimal. Hal ini dikarenakan terdapat berbagai hambatan dalam pelaksanaan tugasnya sehingga program pengawasan tidak semuanya dapat ditindaklanjuti. Bahwa berbagai hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan Inspektorat adalah masalah keterbatasan anggaran, kurangnya data fisik lapangan, kurangnya koordinasi antara lembaga dan instansi/dinas, dan terbatasnya sumber daya manusia/auditor.

2. Penelitian Muh. Hary Mappangara (2018) yang berjudul “Analisis Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Di Kabupaten Maros Sulawesi Selatan”. 1). Pelaksanaan pengawasan baik dilihat dari pemeriksaan, pengujian hingga penyelidikan, ternyata belum efektif, hal ini disebabkan karena adanya ketidak tepatan waktu dalam melakukan pengawasan, belum akuratnya data penyimpangan yang ditemukan untuk aparaturnya di Inspektorat . 2). Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penyelenggaraan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan adalah meliputi aparaturnya yang memiliki skill, pengetahuan di bidang pekerjaan yang

ditangani dan selain itu teredainya sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat.

3. Penelitian Noor Gemilang Siradja (2015) yang berjudul “Analisis Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Daerah Terhadap Kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kota Baubau”. Hasil Penelitian Menunjukkan.
  - 1). Pelaksanaan pengawasan tahunan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Kota Baubau terhadap kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kota Baubau telah terlaksana sesuai SOP tetapi dalam pelaksanaannya belum efektif mengacu pada penadapat yang dikemukakan oleh Sarwoto bahwa suatu pelaksanaan pengawasan yang efektif jika ditunjang oleh ketepatan waktu, obyektif, dan akurat. Pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhadap BKD Kota Baubau telah dilaksanakan pada tanggal 1 September dan dirampungkan pada tanggal 15 September 2015. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan yang diterbitkan oleh Inspektorat pencapaian kinerja BKD Kota Baubau tahun 2015 mendapat opini baik, tetapi belum optimal, khususnya dalam pengembangan SDM aparatur pemerintahan. Penilaian ini didasarkan pada realisasi sasaran berdasarkan indikator kinerja dan target.
  - 2). Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhadap kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kota Baubau, Faktor Internal Sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, Inspektorat Kota Baubau memiliki tugas mengawasi serta mengontrol jalannya pemerintahan agar supaya



penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalannya dengan baik. Namun saat melaksanakan pemeriksaan pada BKD Kota Baubau khususnya dan seluruh SKPD pada umumnya jumlah aparatur pengawas yang terlibat langsung dalam melakukan pemeriksaan masih sangat kurang. Jumlah auditor pada BKD Kota Baubau tahun 2015 berjumlah empat orang dimana jumlah tersebut dinilai sangat kurang dalam melaksanakan audit. Selain itu Inspektorat Kota Baubau hanya memiliki pejabat fungsional yang sangat minim, sementara waktu yang membantu melakukan pengawasan adalah pejabat struktural sehingga saat ini sebagian pejabat inspektorat terpaksa merangkap jabatan sebagai pengawas fungsional, Faktor Eksternal didalam melakukan pemeriksaan tentu dibarengi dengan anggaran yang dibutuhkan didalam melakukan pemeriksaan. Namun, anggaran yang diberikan kepada Inspektorat Kota Baubau tidak sesuai dengan jumlah kegiatan yang akan diperiksa sehingga mengakibatkan objek pemeriksaan berkurang yang akan diperiksa sehingga mengakibatkan objek pemeriksaan berkurang dari apa yang telah direncanakan. Selain ketersediaan anggaran yang diberikan, faktor lain yaitu dokumen-dokumen yang dibutuhkan pada saat pemeriksaan itu terlambat diberikan oleh BKD Kota Baubau. Selain itu pejabat pemerintah yang diperiksa seringkali tidak sedang berada dilokasi saat aparat melakukan pemeriksaan.

Meskipun pada dasarnya penelitian diatas memiliki permasalahan yang hampir sama, namun substansi penelitian yang diajukan berbeda. Pada judul skripsi ini peneliti mencoba mencari perspektif fiqh siyasah terhadap pembinaan dan pengawasan inspektorat menggunakan pandangan siyasah dusturiyah yang rentan tidak terpenuhinya syarat-syarat dalam siyasah dusturiyah tersebut.

Selain itu obyek penelitian skripsi juga berbeda dengan relevansi diatas, skripsi ini berfokus di Pembinaan dan Pengawasan Inspektorat Provinsi Lampung, dalam pelaksanaannya memiliki banyak perbedaan dengan relevansi diatas tersebut.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat diketahui bahwa judul skripsi yang diajukan oleh penulis memiliki substansi yang berbeda dengan karya-karya ilmiah yang telah ada. Oleh karena itu Pembinaan dan Pengawasan Inspektorat Provinsi Lampung Perspektif Siyasah sangat menarik dan layak untuk diteliti.

### **BAB III**

#### **DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN**

##### **A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

###### **1. Kantor Inspektorat**

Dalam tata aturan pemerintahan kita kenal adanya lembaga Pengawasan Pembangunan, baik pengawasan Internal maupun Eksternal. Untuk tingkat kementerian kita kenal adanya Irjen (Inspektoratral Jendral), sebagai pengawas internal. Sedangkan pengawas eksternal adalah BPK dan BPKP. Sedang di Pemerintah Provinsi dan Kabupaten pengawasan internal dilakukan oleh Inspektorat Daerah yang merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat Daerah dipimpin oleh Inspektur dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur atau Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atau Bupati sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan.

Inspektorat Daerah mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pengawasan.

Untuk menyelenggarakan fungsi , Inspektorat mempunyai tugas :

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan perekonomian;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan kesejahteraan sosial;
- d. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan keuangan dan asset; dan
- e. Melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sebagai pengawas internal, Inspektorat Daerah yang bekerja dalam organisasi pemerintah daerah tugas pokoknya dalam arti yang

lain adalah menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak (Kepala Daerah) telah dipatuhi dan berjalan sesuai dengan rencana, menentukan baik atau tidaknya pemeliharaan terhadap kekayaan daerah, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur dan kegiatan pemerintah daerah, serta yang tidak kalah pentingnya adalah menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai Unit/Satuan Kerja sebagai bagian yang integral dalam organisasi Pemerintah Daerah. Dari penjelasan itu dapat dikatakan bahwa Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal memiliki karakteristik yang spesifik, dan ia memiliki ciri antara lain adalah:

- a. Alat dalam organisasi Pemerintah Daerah yang menjalankan fungsi *quality assurance*.
- b. Pengguna laporan pengawas internal adalah top manajemen (Kepala Daerah) dalam organisasi Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- c. Dalam pelaksanaan tugas seperti halnya pengawas eksternal dapat menggunakan prosedur pemeriksaan bahkan harus memiliki prosedur yang jelas.
- d. Kegiatan pemeriksaan bersifat pre-audit atau build-in sepanjang proses kegiatan berlangsung.
- e. Fungsi pemeriksaan yang dilakukan lebih banyak bersifat pembinaan dan dalam praktiknya memberikan saran dan

pertimbangan kepada Kepala Daerah, ia tidak berwenang untuk menghakimi apalagi menindak.

## **2. Sejarah Berdirinya Inspektorat Provinsi Lampung**

Awalnya lembaga pengawas di Pemerintah Daerah bersatu dengan Sekretariat Pemerintah Daerah. Lembaga pengawas ini merupakan institusi yang bersifat pengendalian intern dilaksanakan oleh polisi pamong praja, kemudian dilaksanakan oleh biro pengawasan untuk tingkat provinsi dan bagian pemasaran di daerah tingkat II. Pada tahun 1980, lembaga pengawas daerah tersebut kemudian berdiri sendiri. Hal tersebut berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 220 tahun 1979 Tentang Pengawasan Daerah dengan nama Inspektorat Wilayah Pemerintah Kotamadya/Kabupaten dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. III tahun 1981 Tentang Stuktur Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Pemerintah Kabupaten/Kotamadya. Lembaga ini memiliki tugas untuk membantu Kepala Daerah tingkat II dalam menyelenggarakan pengawasan umum.

Sejak digulirnya reformasi Mei 1998, telah terjadi perubahan paradigma Pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Disamping itu, dimasa lalu lembaga birokrasi tidak independen karena menjadi kendaraan politik. Selanjutnya sejak di mulainya reformasi telah dilakukan penataan kelembagaan dilingkungan pemerintahan. Dengan dicanangkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah, maka kepada daerah telah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengatur rumah tangganya. Dengan dasar Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat Daerah, maka telah terjadi pergeseran kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Dengan pergeseran tersebut maka dengan sendirinya terjadi perubahan kelembagaan yang berupa restrukturisasi kelembagaan baik kelembagaan pada pemerintah terutama kelembagaan Pemerintah Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

- a. Kewenangan Pemerintah yang dimiliki Daerah
- b. Karakteristik, Potensi dan Kebutuhan Daerah
- c. Kemampuan Keuangan Daerah
- d. Ketersediaannya Sumber Daya Aparatur.

Didasarkan pada poin diatas, maka sudah sewajarnya Pemerintah Propinsi, Kota/Kabupaten mempunyai aparat pengawasan sebagai kelengkapan unsur manajemen yang terdiri dari unsur perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Seiring dengan di undangkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka seluruh komponen bangsa wajib dan patut untuk menyukseskan komitmen pelaksanaan otonomi daerah yang

efektif. Oleh karena itu pada tanggal 11 Januari 2001 Inspektorat Kotamadya Provinsi Lampung dibentuk dan ditugaskan untuk melaksanakan pengawasan di Pemerintah Kota Provinsi Lampung. Pembentukan tersebut sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Provinsi Lampung No. 22 tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Kota. Tugas pokoknya adalah membantu walikota dalam melaksanakan tugas pengawasan umum di lingkungan pemerintah daerah kota terhadap penyelenggaraan di bidang pemerintahan, ekonomi, kesejahteraan rakyat, pembangunan dan bidang operatur. Berdasarkan Peraturan Walikota Provinsi Lampung Nomor 20 tahun 2008 tanggal 11 Februari 2008 Badan Pengawas Daerah Kota Provinsi Lampung berganti nama menjadi Inspektorat Kota Provinsi Lampung yang dipimpin oleh seorang Inspektur.

### **3. Tugas dan Fungsi Inspektorat Provinsi Lampung**

Peraturan Walikota Provinsi Lampung Nomor 07 Tahun 2013 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Provinsi Lampung. Pada bab II pasal 3 dinyatakan bahwa inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kota Provinsi Lampung, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan urusan

Pemerintah Daerah. Sedangkan fungsi Inspektorat Kota Provinsi Lampung adalah:



- a. Perencanaan dan penyusunan program di bidang pengawasan
- b. Pembinaan dan koordinasi penyelenggaraan tugas di bidang pengawasan
- c. Perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan
- d. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan
- e. Pelaksanaan monitoring dan valuasi serta pelaporan terhadap penyelenggaraan tugas di bidang pengawasan
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

#### **4. Visi dan Misi Inspektorat Provinsi Lampung**

##### **a. Visi**

Visi Inspektorat Provinsi Lampung yang tercantum dalam Rencana Strategi Tahun 2010-2015 yaitu : ” Menjadi Institusi yang Berkualitas sebagai APIP Pemerintah Daerah, Mendorong Efisiensi dan Efektifitas Menuju Tata Kelola Pemerintahan (Governance) yang Baik dan Profesional”.

##### **b. Misi**

Untuk merealisasikan visi yang telah ditetapkan tersebut, maka dengan bertumpu kepada potensi sumber daya, kemampuan yang dimiliki ditunjang dengan semangat kebersamaan, tanggung jawab yang optimal dan proporsional dari seluruh aparat

Inspektorat serta adanya dukungan pemangku kepentingan, maka ditetapkan misi sebagai berikut :

- 1) Mewujudkan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang profesional dalam melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah, melaksanakan fungsi pengendalian intern melalui Implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Kota dan berperan sebagai konsultan yang berdampak efektifitas dan efisiensi pengelolaan keuangan negara/daerah dan aset.
- 2) Meningkatkan kompetensi auditor yang unggul dan berkorelasi dengan kinerja yang optimal dan melaksanakan peran APIP yang efektif dengan didukung oleh faktor organisasional, manajerial maupun SDM Pengawasan.

## **5. Struktur Organisasi Inspektorat Provinsi Lampung**

Adapun struktur Susunan Organisasi Inspektorat Kota Provinsi Lampung yaitu :

- a. Inspektur
- b. Sekretariat membawahi :
  - 1) Subbag Penyusunan Program, Monitoring dan Evaluasi
  - 2) Subbag Umum dan Kepegawaian
  - 3) Subbag Keuangan
- c. Inspektur Pembantu Wilayah I
- d. Inspektur Pembantu Wilayah II

- e. Inspektur Pembantu Wilayah III
- f. Inspektur Pembantu Wilayah IV
- g. Plt. Subbag Administrasi dan Umum
- h. Subbag Evaluasi dan Pelaporan
- i. Subbag Perencanaan

## **6. Jenis Pemeriksaan**

Adapun jenis pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Kota Provinsi Lampung yaitu :

- A. Pemeriksaan rutin (reguler) yang dilaksanakan berdasarkan program kerja pengawasan tahunan yang ditetapkan
- B. Pemeriksaan khusus dan kasus yang dilaksanakan berdasarkan permintaan pejabat berwenang terkait permohonan dan atau adanya pengaduan perseorangan atau masyarakat.

## **B. Deskripsi Data Penelitian**

### **1. Penerapan Pembinaan dan Pengawasan Inspektorat Provinsi Lampung**

Hakikatnya, inspektorat daerah berfungsi sebagai auditor internal pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah. Pengawasan sangat berpengaruh dalam membantu upaya pemerintah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selama ini dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan masih

menghadapi berbagai kendala, antara lain kurang didukung dengan sumber daya manusia, sumber dana yang memadai, lemahnya pengendalian intern dan kurangnya komitmen dari atas langsung. Lembaga ini merupakan suatu lembaga pengawas di lingkungan pemerintah daerah. Inspektorat daerah memainkan peran yang sangat penting untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah. Penerapan internal didalam inspektorat provinsi lampung, setiap tim pemeriksa turun kelapangan diawasi oleh 1 pejabat administrator atau inspektur pembantu dan dilakukan penyerahan oleh inspektur pada kepala daerah. Inspektorat dianggap sebagai tangan kanan kepala daerah yang lebih dulu melakukan fungsi pengawasan sebelum pemeriksaan eksternal dilakukan. Tanggung jawab APIP inspektorat tidak sekedar *watchdog*, tetapi juga berperan sebagai konsultan dan penjamin mutu, dimana dalam penugasannya akan lebih banyak melakukan tindakan yang bersifat preventif atau pencegahan. Peran APIP yang efektif dapat terwujud jika didukung dengan Auditor yang profesional dan kompeten dengan hasil intern yang semakin berkualitas.

Sebelum dan setelah melakukan pengawasan ,tim melakukan expose kepada inspektur dan dilakukan dengan APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) berdasarkan Permendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) PP 72 Tahun 2019.<sup>73</sup> Salah satu faktor utama yang dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan pengendalian Intern adalah efektivitas peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Untuk itu, APIP harus terus melakukan perubahan dalam menjalankan proses bisnis guna memberi nilai tambah bagi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan peran pengawasan intern untuk mendorong peningkatan efektivitas manajemen risiko (*risk management*), pengendalian (*control*) dan tata kelola (*governance*) organisasi. APIP juga mempunyai tugas untuk melakukan pembinaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diamankan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Pusat telah memiliki peraturan untuk melayani masyarakat tetapi secara teknis inspektorat provinsi lampung belum merelisasikannya. Inspektorat provinsi lampung sendiri telah melaksanakan dan menerapkan pembinaan dan pengawasan Permendagri 72 tahun 2019 tentang penguatan APIP salah satunya pelayanan inspektorat untuk masyarakat yang baru-baru ini dilaksanakan adalah berupa bantuan untuk pencegahan covid-19 ke daerah-daerah kabupaten yang ada di

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan Bapak Lupi Paliandra, S.E., M.Si kasubbag umum dan keuangan Inspektorat Provinsi Lampung pada tanggal 14 Agustus 2020.

provinsi lampung. Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat atas penyelenggaraan pemerintah yang bersih, adil, transparan, dan akuntabel harus disikapi dengan serius dan sistematis. Segenap jajaran penyelenggaraan negara, baik dalam tatanan eksekutif, legislatif dan yudikatif harus memiliki komitmen bersama untuk menegakkan *good governance* dan *clean government*. Seiring dengan hal tersebut pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah menetapkan sasaran untuk meningkatkan pelayanan birokrasi kepada masyarakat dengan arah kebijakan penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan beribawa (*good governance*).

## **2. Faktor Penunjang dan Penghambat dalam Pembinaan dan Pengawasan di Inspektorat**

Guna mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka di setiap institusi pemerintah dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara khusus melaksanakan fungsi pengawasan. Lembaga pengawasan internal pemerintah adalah lembaga yang dibentuk dan secara interen merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pengawasan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat. Dalam kenyatannya, inspektorat di daerah (bahkan juga mungkin di tingkat kementrian/lembaga) belum dapat berfungsi sebagaimana diharapkan. Di banyak daerah inspektorat itu

bahkan tidak maksimal. Malah ada yang menjadi pelarian bagi pejabat yang dimutasi dan tetap memerlukan status pejabat eselon. Hambatan yang terjadi dilapangan yaitu adanya temuan diluar kendali seperti masalah abensi dan salahnya penempatan tugas. Serta adanya sanggahan dari Obrik berupa temuan BPK yang tidak sama dengan inspektorat provinsi lampung sehingga inspektorat tidak bisa mengambil keputusan ketika sedang melakukan rangkaian pemeriksaan, dan persiapan serta pembuatan LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan) tidak tepat waktu dikarenakan waktu atau durasi pemeriksaan tidak panjang.<sup>74</sup> Temuan-temuan yang selanjutnya menjadi bahan koreksi bagi OPD (Organisasi Perangkat Daerah) dalam melaksanakan Undang-undang yang selanjutnya menjadi bahan evaluasi.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Wawancara dengan Bapak Lupi Paliandra, S.E., M.Si kasubbag umum dan keuangan Inspektorat Provinsi Lampung pada tanggal 14 Agustus 2020.

<sup>75</sup> Wawancara dengan Ibu Antika Dewi, S.STP analis tata usaha inspektorat provinsi lampung pada tanggal 14 Agustus 2020.

## BAB IV

### Analisi Penelitian

#### **A. Penerapan Pembinaan dan Pengawasan dalam Peraturan Daerah Lampung Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah**

Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka menjawab penilaian kinerja atas tuntutan pelaksanaan akuntabilitas organisasi sektor publik terhadap terwujudnya *good governance*. Pengawasan berfungsi membantu agar sasaran yang ditetapkan organisasi dapat tercapai, serta berperan dalam mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan kebocoran. Pembinaan adalah usaha atau tindakan untuk menugaskan unit kerja dilingkungan sesuai dengan fungsi dan kewenangan yang dilaksanakan secara efisiensi dan efektif serta koordinatif sebagai sebuah perbaikan terhadap pola kehidupan yang direncanakan.

Inspektorat provinsi lampung mempunyai aparat pengawas internal pemerintah (APIP) yang mempunyai fungsi sebagai sistem pengendalian intern. Pengendalian intern merupakan proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem pengendalian intern pemerintah,



yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adapaun aparat pengawasan intern pemerintah melakukan pengawasan intern melalui:

- a. Audit
- b. Review
- c. Evaluasi
- d. Pemantauan
- e. Kegiatan pengawas lainnya

Untuk menjaga perilaku pejabat disusun kode etik aparat pengawasan intern pemerintah. Pejabat wajib menaati kode etik tersebut. Kode etik tersebut disusun oleh organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah. Sedangkan untuk menjaga mutu hasil audit yang dilaksanakan aparat pengawasan intern pemerintahan, disusun standar audit yang telah disusun tersebut. Standar audit tersebut disusun oleh organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintahan. Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan instansi pemerintah yang diawasi.

Inspektorat Provinsi melakukan reuiu atas laporan keuangan pemerintahan daerah provinsi sebelum disampaikan gubernur kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan reuiu

atas laporan keuangan pemerintahan daerah kabupaten/kota sebelum disampaikan bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan inspektorat provinsi lampung maka diketahui tujuan pembinaan dan pengawasan bukan hanya untuk satu instansi/satuan kerja saja tetapi untuk semua instansi yang ada di inspektorat dengan menjalankan pengawasan dan pembinaan sesuai dengan penempatan daerah. Setelah melakukan pembinaan dan pengawasan di daerah, masing-masing instansi melaporkan ke pusat dan dilakukan penyerahan laporan kepada kepala inspektur provinsi lampung dan mengadakan evaluasi agar tidak terjadi hambatan atau temuan-temuan yang tidak terduga serta inspektorat provinsi bisa memperbaiki kinerja di masing-masing instansi tersebut.

## **B. Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pembinaan dan Pengawasan**

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya.

Instansi pemerintahan menjalankan tugas kepemimpinannya dengan melayani rakyat dan mempunyai permasalahan dengan lembaga-lembaga masyarakat yang ada didalamnya. Siyasah dusturiyah membahas kepemimpinan dengan pemerintahan didalamnya mengajarkan bahwa seorang pemimpin haru mempunyai semangat dalam mengatur masyarakat

dan tidak akan merubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Strategi pembinaan dan pengawasan yang dilakukan inspektorat dengan penerapan internal didalamnya yaitu , setiap tim pemeriksa turun kelapangan diawasi oleh 1 pejabat administrator atau inspektur pembantu dan dilakukan penyerahan oleh inspektur pada kepala daerah. Hal ini sudah sesuai dengan prinsip siyasah dusturiyah, dimana pemimpin melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sudah ada. Sesuai dengan ajaran Rasulullah SAW menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam hukum di negara Arab.

Selanjutnya untuk meningkatkan efisien dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan inspektorat provinsi mengikut sertakan semua pihak yang ada di instansi dari ketua sampai APBD menjalankan pelaksanaan pemerintahan. Penyelenggaraan yang efektif adalah merupakan kebutuhan yang sangat mendesak khususnya pada masa reformasi sekarang ini. Inspektorat menjalankan pelaksanaan pemerintahan dengan mempunyai tugas pokok umum dan fungsi umum inspektorat sebagai berikut:

#### Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat

Dalam tata atauran pemerintahan dikenal adanya lembaga Pengawasan Pembangunan, baik pengawasan Internal maupun Eksternal. Untuk tingkat kementerian kita kenal adanya Irjen (Inspektoratral Jendral), sebagai pengawas internal. Sedangkan pengawas eksternal adalah BPK dan BPKP. Sedang di Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten pengawasan

internal dilakukan oleh Inspektorat dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur atau Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atau Bupati sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan. Inspektorat Daerah mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pengawasan.

Untuk menyelenggarakan fungsi, Inspektorat mempunyai tugas:

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan perekonomian
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan kesejahteraan sosial
- d. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan keuangan dan asset
- e. Melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

Sebagai pengawas informal, Inspektorat Daerah yang bekerja dalam organisasi pemerintah daerah tugas pokoknya dalam arti yang lain adalah menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak (Kepala Daerah) telah dipatuhi dan berjalan sesuai

dengan rencana, menentukan baik atau tidaknya pemeliharaan terhadap kekayaan daerah, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur dan kegiatan pemerintah daerah, serta yang tidak kalah pentingnya adalah menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai Unit/Satuan Kerja sebagai bagian yang integral dalam organisasi Pemerintah Daerah. Dari penjelasan itu dapat dikatakan bahwa Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal memiliki karakteristik yang spesifik, dan ia memiliki ciri antara lain adalah:

1. Alat dalam organisasi Pemerintah Daerah yang menjalankan fungsi quality assurance
2. Pengguna laporan pengawas internal adalah top manajemen (Kepala Daerah) dalam organisasi Pemerintah Daerah yang bersangkutan
3. Dalam pelaksanaan tugas seperti halnya pengawas eksternal dapat menggunakan prosedur pemeriksaan bahkan harus memiliki prosedur yang jelas
4. Kegiatan pemeriksaan bersifat pre-audit atau build-in sepanjang proses kegiatan berlangsung
5. Fungsi pemeriksaan yang dilakukan lebih banyak bersifat pembinaan dan dalam praktiknya memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, ia tidak berwenang untuk menghakimi apalagi menindak. Seperti dalam Al-Qur'an surat Al-Mujadilah ayat 11:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ  
فَأَفْسَحُوا يَفْسَحَ اللَّهُ لَكُمْ ۚ وَإِذَا قِيلَ أَنْشُرُوا فَأَنْشُرُوا

وَأَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا  
الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ۚ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

*“Hai orang-orang beriman apabila dikatakan kepadamu: Berlapang-lapanglah dalam majelis, maka lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. Dan apabila dikatakan: Berdirilah kamu, maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjaka”.*<sup>76</sup>

Strategi pembinaan dan pengawasan di inspektorat provinsi lampung sudah sesuai dengan prinsip-prinsip islam. Dengan menjadikan evaluasi sebagai salah satu pengendalian dalam menyelesaikan tugas dan sesuai tupoks, akan sampai kepada pemimpin, yaitu kepala inspektorat dengan sangat terorganisir. Islam mengajarkan untuk taat kepada pemimpin yang benar serta bijaksana dalam memimpin sebuah pemerintahan ataupun rakyatnya semata-mata bukan hanya mencari keuntungan saja tetapi bertujuan untuk berdakwah dan mencari ridha Allah SWT.

---

<sup>76</sup> Departemen Agama RI, Alqur'an dan terjemahannya (Bandung: penerbit diponegoro,2005), h.543

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan pembahasan terhadap hasil wawancara yang diperoleh dalam penelitian yang telah dilakukan, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Inspektorat Provinsi Lampung dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah memiliki peran dalam perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan, dan fasilitas pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian yang diberikan kepada Daerah di bidang pengawasan. Inspektorat dalam menjalankan tugasnya belum dapat melaksanakan tugasnya secara optimal. Dikarenakan terdapat berbagai hambatan dalam pelaksanaan tugasnya sehingga pengawasan tidak semuanya dapat ditindaklanjuti. Hambatan yang terjadi di Inspektorat Provinsi Lampung yaitu ditemukannya temuan-temuan di dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan mempunyai masalah ketertabatan anggaran, kurangnya data fisik lapangan, kurangnya data fisik lapangan, kurangnya koordinasi antara lembaga maupun instansi/dinas, dan terbatasnya sumber daya manusia/auditor.
2. Berdasarkan prespektif siyasah Dusturiyah , strategi yang dilakukan Inspektorat Provinsi Lampung dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sudah memenuhi prinsip-prinsip pembinaan dalam

memimpin di Islam yaitu menjalankan amanat kepemimpinan atas prinsip berlaku adil dalam memimpin sebuah negara ataupun menjalankan pemerintahan, Inspektorat juga menjalankan evaluasi dengan tujuan agar tidak melakukan kesalahan kembali dan menjadikannya evaluasi sebagai pembelajaran.

#### **B. Rekomendasi**

1. Dalam meningkatkan kualitas pembinaan di dalam Inspektora Provinsi Lampung, perlu adanya peningkatan SDM yaitu jumlah pegawai serta perlunya pelatihan khusus kepada Inspektorat pembantu dalam rangka melaksanakan APIP
2. Untuk pengawasan perlu dilakukan intropeksi terhadap Inspektorat agar memiliki petugas APIP yang lebih transparan dan perlu adanya publikasi data hasil Inspektorat Provinsi Lampung ke media



## Daftar Pustaka

Al-quran dan Hadist

Departemen Agama RI, Al-qur'an dan terjemahannya (Bandung: penerbit diponegoro, 2005)

Fiqh dan Ushul Fiqh

Djazuli, A, Fiqh Siyasah, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam*

*Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003)

Hafidudin, Didin, *Manajemen Syariah dalam Praktik*, (Jakarta: Gema Insani, 2003)

Iqbal, Muhammad, Fiqh Siyasah, *Kontekstual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta:

Kencana, 2014)

Pulungan, Suyuthi, Fiqh siyasah: *ajaran, sejarah dan pemikiran*, ( Jakarta: PT

RajaGrafindo Persada, 2002)

Roestam, *Menelusuri Perkembangan Sejarah Hukum Dan Syari'at Islam*, (Jakarta:

Penerbita KALAM MULIA, 1992)

Saebani, Ahmad Beni, *Pengantar Ilmu Politik Islam, Fiqh Siyasah*, (Bandung: CV

Pustaika, 2008)

Sholihin, Bunyana, Kaidah Hukum Islam dalam *Tertib dan Fungsi Legislasi*

*Hukum dan Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2018)

Buku-buku Hukum dan Undang-Undang

Affandi, Muchtar, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, Alumni, (Bandung, 1971)

Jilmly, Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar

Grafika, 2011)

Iqbal, Hasan, *Analisis Data Penelitian dengan Statistik*, ( Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2004)

Kadarisman M, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, (Rajawali, Jakarta, 2013)

Koentjaraningrat, *Metode- metode Penelitian Masyarakat*, ( Jakarta: PT Gramedia PustakaUtama, 1993)

Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung: Refika Aditama, 2011).

Mangunhardjana, *Pembinaan, Arti dan Metodenya*, (Yogyakarta: Kanimus, 1986)

Manulang, M, *Dasar-dasar Manajemen*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Pres, 2004)

Pedoman Penulisan Skripsi Mahasiswa Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung (Bandar Lampung: 2017)

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 7 Tahun 2013

Prodjodikiro, Wirjono, *Asas-asas Ilmu Negara dan politik*, (PT Eresco, Bandung, 1971)

Ranupandojo, B Siswanto, *Manajemen Tenaga Kerja Indonsia Pendekatan Administrasidan Operasional*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1986)

Sarman, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, ( Jakarta: Rineka Cipta, 2011)

Simanjutak, Pasaribu, *Membina dan Mengembangkan Generasi Muda*, (Bandung: Tarsito, 1990)

Sitomorang, Jubir, *Politik Ketata Negaraan Dalam Islam*, (Bandung: Putaka Setia,2012)

Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* ( Jakarta: VI- Press, 1986)

Susiadi, *Metedologi Penelitian* ( Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan- LP2M Institut Agama Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2015)

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Wijayanti, Sri Hapsari, dkk, Bahasa Indonesia: *Penulisan dan Pengujian Karya Ilmiah*, ( Jakarta: Rajawali Pers, 2015)

Internet dan Lain-lain

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, ( Jakarta, Balai Pustaka, 2003)

“Fiqh Siyasah” <https://aswajatea.blogspot.com/2013/09/fiqh-siyasah.html?m=1>

<http://bukharistyle.blogspot.com/2012/01/apa-pengertian-dari-pembinaan-dan.html?m=1>, diakses 20 Juni 2020

<https://ngada.org/pp12-2017pjl.htm>

<https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5ddd0e279245a/keberlakuan-perda-jika-ada-pergantian-kepala-daerah/>

<https://menaraislam.com/fiqh-siyasah/hak-dan-kewajiban-warganegara-dalam-islam>

<https://pemerintah.net/pembinaan-dan-pengawasan-pemerintahan-daerah>

*“Kamus Besar Bahasa Indonesia”* ( <https://kbbi.web.id/>)

*“Mari Belajar Siyasah Syar’iyah ( Bag. 1)”* (<https://m.kiblat.net/2015/12/05/mari-belajar-siyasah-syar'iyah-bag-1/>)

*“Sistem Politik Islam”* [http://klinikbk.blogspot.com/2012/05/sistem-politik-islam\\_09.htm?m=1](http://klinikbk.blogspot.com/2012/05/sistem-politik-islam_09.htm?m=1)





Tugu Depan Inspektorat Provinsi Lampung



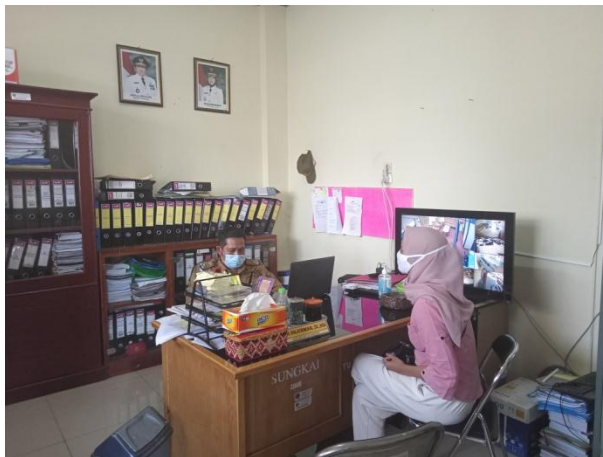
Gerbang Depan Inspektorat Provinsi Lampung



Information Inspektorat Provinsi Lampung



Ruang Kassubag Umum dan Keuangan



Wawancara dengan Bapak Lupi Paliandra, S.E., M.Si kasubbag umum dan keuangan Inspektorat Provinsi Lampung